

Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive

Flora, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flora, P. (1979). Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979* (S. 82-136). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-136827>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Peter Flora

Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung?

Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive¹⁾

Die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates hat vor einem runden Jahrhundert in Europa ihren Anfang genommen. In dem tiefgreifenden Umbruch, dem die europäischen Gesellschaften seither unterworfen waren und den sie auch in Zukunft zu bewältigen haben werden, stellt der Wohlfahrtsstaat ein zentrales Element dar. Sein grundlegendes Ziel lag in einer "defensiven Integrations- und Stabilisierungspolitik". Defensiv im Sinne der Verteidigung bestehender Strukturen ist diese Politik lange geblieben, und zu einem großen Teil ist sie es auch heute noch. Aber die Antworten auf die Frage, wer integriert und was stabilisiert werden soll, haben sich verändert. Zu Anfang war allein die Arbeiterschaft Ziel dieser Integrationspolitik. Ihre systemfeindliche Mobilisierung sollte eingedämmt und kanalisiert werden; stabilisiert werden sollte die kapitalistische Wirtschaftsordnung und die jeweilige politische Ordnung. Heute ist der Wohlfahrtsstaat schon lange über die Arbeiterschaft hinausgewachsen und hat seinen rein defensiven Charakter verloren; Integration und Stabilisierung sind aber noch immer zentrale Funktionen.

Der Wohlfahrtsstaat war in seiner bisherigen Geschichte selten eine wirklich begeisternde Idee; seine Mobilisierungserfolge lassen sich kaum mit denen des Nationalismus oder Sozialismus vergleichen. Nur einmal, im bedrängten England des Zweiten Weltkrieges, wurde er durch die Feder von Beveridge zu einem beflügelnden Konzept, das in der angelsächsisch beeinflussten Welt großen Widerhall fand. Von Anfang an hatte der Wohlfahrtsstaat natürlich Gegner, und es gab nicht wenige Skeptiker. Den einen gab er zu wenig, den anderen war dies schon zu viel; die einen sahen in ihm den Anfang revolutionärer Umgestaltung, die anderen dagegen fürchteten gerade eine Lähmung des revolutionären Schwunges. Weder die Marxisten noch die Durkheimianer konnten im Wohlfahrtsstaat eine adäquate Lösung der von ihnen so unterschiedlich diagnostizierten Krise der europäischen Gesellschaften sehen. Auch gab es schon immer Be-

fürchtungen, der Wohlfahrtsstaat könnte die Arbeitsmoral untergraben, die Produktivität und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigen und den Staatshaushalt überlasten. Die Frage nach seinen Grenzen hat den Wohlfahrtsstaat seit seinen bescheidenen Anfängen begleitet.

Dennoch: im allgemeinen, d.h. jenseits akuter Verteilungskonflikte und ideologischer Kontroversen, überwog eine eher positive Einschätzung seiner Stabilisierungsaufgaben und Integrationserfolge. Die Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen wurde nur selten wirklich grundsätzlich bestritten; umstritten waren meistens nur ihr Umfang und ihre Form. Dem entsprechend waren fast alle politischen Kräfte in Europa am Aufbau des Wohlfahrtsstaates beteiligt. Der autoritäre Konservative Bismarck legte einen der wichtigsten Grundsteine; die Liberalen Lloyd George und Beveridge revolutionierten den britischen Wohlfahrtsstaat; die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wurden weitgehend von Sozialdemokraten geschaffen; und auf dem Kontinent leisteten christlich-konservative Kräfte einen beachtlichen Beitrag.

Als das Werk vieler stellt der Wohlfahrtsstaat einen relativ breiten gemeinsamen Nenner dar, ist er ein wichtiges Element des politischen Konsensus. Dafür fehlen ihm aber klarere Konturen, und das ist einer stärker ideologisch motivierten politischen Integration abträglich. Dennoch dürfte sein generell nicht zu leugnender Integrationserfolg nicht nur in seinen materiellen Leistungen begründet sein, so wichtig diese auch sind; er dürfte auch seiner - oft schwachen und diffusen - Orientierung an Grundwerten entspringen, die unsere Gesellschaften nicht nur an Feiertagen hochhalten: soziale Sicherheit; eine relative Chancengleichheit; die Vorstellung, daß alle einen Anspruch auf ein Mindestmaß garantierter Lebenschancen haben und bestimmte Formen der Ungleichheit illegitim sind.

In den letzten Jahren - und schon vor der sogenannten Ölkrise - sind nun aber die skeptischen oder sogar pessimistischen Stimmen lauter geworden. Und das nach der größten Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates in seiner Geschichte!? Darin mag ein Element

der Ironie stecken, aber auch ein kausaler Zusammenhang. Man wird unwillkürlich an Schumpeters Prophezeiung erinnert, der Kapitalismus werde am ehesten an seinen Erfolgen zugrunde gehen. Die Zunahme der kritischen und ängstlichen Stimmen hat allerdings keineswegs zu einer auch nur annähernden Übereinstimmung in der Diagnose einer "Krise des Wohlfahrtsstaates" geführt; selbst die Existenz einer solchen Krise bleibt umstritten. Nur eines scheint sicher: sollte es wirklich so etwas wie eine tieferliegende "Krise des Wohlfahrtsstaates" geben, so wäre das eine ernste Sache, denn das System der sozialen Sicherheit, das Bildungs- und Gesundheitswesen sind inzwischen zu zentralen Knotenpunkten im institutionellen Gerüst unserer Gesellschaften geworden.

Ich möchte hier daher der etwas rhetorischen Frage nachgehen, ob der Wohlfahrtsstaat von einem "Krisenbewältiger" zu einem "Krisenerzeuger" geworden ist. Dazu werde ich zuerst mein Verständnis von "Krise" erläutern. Dann werde ich die historische Makro-Konstellation skizzieren, in der der moderne Wohlfahrtsstaat als ein "Krisenbewältiger" entstanden ist. Es folgt im dritten Teil eine kurze Darstellung und Analyse der Expansion des Wohlfahrtsstaates. Im vierten und längsten Teil werde ich schließlich die Frage untersuchen, ob der Wohlfahrtsstaat heute in einer neuen Makro-Konstellation zu einem "Krisenproduzierer" zu werden droht.

I. Elemente des Krisenbegriffs

Drei Grundelemente dienen hier zur Bestimmung des Krisenbegriffs; sie betonen unterschiedliche Aspekte: "Krisensymptome" (empirische Beobachtbarkeit), "Makro-Konstellation" (strukturelle Verankerung), "institutioneller Wandel" (politische Gestaltbarkeit). Die Bestimmung beobachtbarer Krisensymptome steht an erster Stelle; sie soll eine leichtfertige Erfindung von Krisen vermeiden helfen. Auf zwei Ebenen der Analyse (s. die Übersicht auf der folgenden Seite) werden je zwei Kategorien von Krisensymptomen unterschieden: auf einer "staatlich-politischen" Ebene Ungleichgewichtszustände des öffentlichen Haushalts und Instabilitätserscheinungen der politischen Institutionen; auf einer "sozialstrukturellen" Ebene eine Zunahme sozialer Konflikte und eine Häufung sozialer

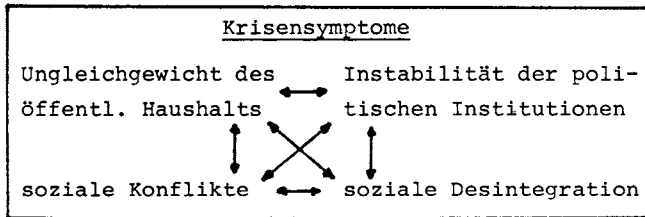
Desintegrationserscheinungen. An zweiter Stelle steht der Versuch einer "strukturellen Verankerung" der Krisensymptome; er soll der heutigen Unsitte vorbeugen, jedes vergleichsweise kleine Problem zu einer "Krise" zu stilisieren. Dabei ist zu fragen, inwieweit die verschiedenen Krisensymptome zusammenhängen, ob sie auf vorübergehende Probleme deuten oder als Symptome von "Strukturproblemen" verstanden werden müssen. Für diese viel schwierigere Frage möchte ich den Begriff "Historische Makro-Konstellation" verwenden. Das dritte Element ist schließlich das spekulativste. Es ist die Vorstellung, daß eine derart empirisch beobachtbare und strukturell zu verankernde "Krise" nur durch institutionellen Wandel zu "lösen" ist. Damit wird gleichzeitig die Verknüpfung der Problematik und eventuell auch Produktivität einer "Krise" mit den politischen Gestaltungsaufgaben und Realisierungsmöglichkeiten angesprochen.

Historische Makro-Konstellation

Ebene:

staatlich-
politisch

sozial-
strukturell



Institutioneller Wandel

(1) Krisensymptome auf der staatlich-politischen Ebene

(a) Ungleichgewicht des öffentlichen Haushalts

In seinem Buch "Politics and the Stages of Growth" hat Walt W. Rostow ein am öffentlichen Haushalt festgemachtes Gleichgewichtskonzept entwickelt. Danach befinden sich Gesellschaften in einem politischen Gleichgewicht, wenn die mobilisierten Ressourcen ungefähr den Ausgaben entsprechen und wenn Größe und Verteilung der Ausgaben die im politischen Prozeß aufgeworfenen Probleme insoweit lösen, als die stets vorhandene Unzufriedenheit im Rahmen der gegebenen institutionellen Ordnung bleibt. Er unterscheidet dabei

drei zentrale Probleme, die im Prinzip universelle Aufgaben jeder Regierung oder politischen Führung darstellen:

- (a) "Sicherheit" (Wahrung der territorialen Integrität und der nationalen Interessen);
- (b) "Wohlfahrt und Wachstum" (Sorge für das allgemeine Wohl und, soweit relevant, Förderung des Wachstums);
- (c) "konstitutionelle Ordnung" (Wahrung der politischen Verfassung, Konfliktregelung durch Rechtssprechung, Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung).²⁾

In Anlehnung an diese Unterscheidung gehe ich im folgenden mit einer geringfügigen Veränderung von vier Ausgaben-/Aufgabenkategorien aus: AUSSERE SICHERHEIT - INNERE ORDNUNG-WACHSTUM-WOHLFAHRT. Zwischen wie innerhalb dieser Kategorien lassen sich vielfältige Widersprüche vorstellen, und das Grundproblem der "politischen Arithmetik" des öffentlichen Haushalts besteht nicht nur in einer ausreichenden Mobilisierung, sondern auch in einer politisch richtigen Allokation knapper Ressourcen. Der Wohlfahrtsstaat ist ein Konkurrent um diese knappen Mittel. Es wird daher zu fragen sein, ob und in welcher Weise er zu einem möglichen Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben oder Ausgabenstruktur und Ausgabenstruktur beiträgt.

(b) Instabilität politischer Institutionen

Die Probleme anhaltender Ungleichgewichtszustände des öffentlichen Haushalts machen die Stabilität der politischen Institutionen zu einer wichtigen Frage. In unseren Massendemokratien zielt diese Frage vor allem auf den Grad der politischen Kompromiß- und Entscheidungsfähigkeit in seiner Abhängigkeit von Parteienstrukturen, Parlamentsmehrheiten und Regierungsformen. Aber Stabilität ist natürlich nicht mit Starrheit zu verwechseln. Sie muß auch Flexibilität bedeuten, d.h. die auftretenden Probleme müssen in einer Weise behandelt und entschieden werden, daß nicht größere Bevölkerungsteile nach anderen Wegen und Mittel zur Erreichung ihrer Ziele suchen oder sich ganz aus dem politischen Prozeß zurückziehen. Damit wird ein ganzes Spektrum von Krisensymptomen angedeutet, das von "illegitimen" politischen Verhaltensweisen oder Nichtbeteiligung über Veränderungen der Parteienstrukturen zu in-

stabilen Parlamentsmehrheiten und Regierungen reicht. Solche Erscheinungen politischer Instabilität können natürlich vielfältige Ursachen haben. Ist möglicherweise auch der Wohlfahrtsstaat eine dieser Ursachen? Das ist zumindest auf den ersten Blick keine einfach zu beantwortende Frage.

(2) Krisensymptome auf der sozialstrukturellen Ebene

(a) Verteilungskonflikte

Mit Ungleichgewichtszuständen des öffentlichen Haushalts und einer Instabilität der politischen Institutionen können sich sehr verschiedene Konflikte verbinden, als Folge wie als Ursache. Im Vordergrund stehen hier Verteilungskonflikte. Der Wohlfahrtsstaat läßt sich als ein Versuch verstehen, solche Konflikte direkt (staatliche Umverteilung) oder indirekt (Schutz bei Einkommensverlust, Gestaltung des Arbeitsverhältnisses) zu beeinflussen; andererseits könnte er aber auch selbst zum Ursprung neuer Verteilungskonflikte (z.B. Erwerbsbevölkerung versus Rentner) werden.

Für eine historische Makro-Analyse von Verteilungskonflikten werden in der neueren politischen Soziologie zwei Begriffe angeboten: "Distributionskrise" und "Spaltungsstruktur". In den Princeton "Studies in Political Development" wurde versucht, die politische Entwicklung eines Landes als Abfolge und Überschneidung von verschiedenen Krisen der "Identität", "Legitimität", "Partizipation", "Penetration" und "Distribution" zu analysieren.³⁾ Die Entwicklung der europäischen Wohlfahrtsstaaten stellte danach eine "Lösung" der "Distributionskrise" in diesen Ländern dar. Die Vorstellung von relativ eindeutig identifizierbaren "Krisen" und "Lösungen" hat sich allerdings viel weniger bewährt als der Begriff der "Spaltungsstruktur". Er wird von Stein Rokkan in seinem Modell der europäischen Parteienentwicklung verwendet, in dem er fünf zentrale Spaltungen in der europäischen Geschichte unterscheidet (Zentrum/Peripherie, Kirche/Staat, Grundbesitz/Industrie, Arbeiter/Besitzende, Kommunismus/Sozialismus).⁴⁾ Es wäre zu fragen, ob der Wohlfahrtsstaat diese Spaltungsstrukturen entscheidend verändert hat (Ende der Klassenpolitik?) und ob er vielleicht neue Spaltungen hervorbringt ("welfare-backlash" der Mittelschichten?).

(b) Soziale Desintegration

Soziale Konflikte sind sicher ein Gradmesser für die Integration oder Desintegration einer Gesellschaft. Davon möchte ich jedoch Krisensymptome einer sozialen Desintegration im engeren Sinne unterscheiden, nämlich Anzeichen für eine wachsende Instabilität kleiner sozialer Gruppen und eine Zunahme "abweichenden" und selbstdestruktiven Verhaltens. Im Durkheimschen Sinne wären sie als Resultat einer Schwächung der "moralischen Integration" mit ihren "disziplinierenden" wie "motivierenden" Elementen zu verstehen.⁵⁾ Damit ist vor allem die Integrationskraft von Familie und Schule angesprochen, obwohl fast alle Institutionen solche Funktionen haben. In den letzten Jahren sind verschiedene Fragen aufgetaucht, die den Zusammenhang von Wohlfahrtsstaat und sozialer Desintegration betreffen. Beispielsweise: Fördert der Wohlfahrtsstaat eine Anspruchsinflation und erzeugt er dadurch Unzufriedenheit und Anomie? Hat er zu einem Ungleichgewicht zwischen individuellen Rechten und Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit beigetragen? Hat er durch die Verbindung bürokratischer Regelungen mit einer Individualisierung der Leistungen die intermediären Strukturen weiter geschwächt, allen voran die Familie?

(3) Historische Makro-Konstellation

Hat sich der Wohlfahrtsstaat von einem "Krisenbewältiger" zu einem "Krisenproduzierer" gewandelt? Will man diese Frage untersuchen, so genügt es noch nicht, beobachtbare Krisensymptome zu unterscheiden und Vermutungen über mögliche und empirisch zu untersuchende Beziehungen mit dem Wohlfahrtsstaat anzustellen. Es ist vielmehr notwendig, diese Symptome und möglichen Beziehungen in einen größeren historischen und strukturellen Zusammenhang zu stellen, in dem sich die Entstehung und Entwicklung, die Struktur und Funktion der europäischen Wohlfahrtsstaaten als Teil eines umfassenderen Entwicklungs- und Transformationsprozesses verstehen lassen. Für diesen Zweck wäre es naheliegend; zuerst nach makrosoziologischen Entwicklungstheorien zu greifen, die mit Vorstellungen von Entwicklungsstadien arbeiten und diese vielleicht noch durch die Unterscheidung von Gesellschaftstypen verfeinern. Ich ziehe es vor, hier von Makro-Konstellationen zu sprechen, die

sich zwar mit Vorstellungen von Entwicklungsphasen und Gesellschaftstypen verbinden, sich aber nicht auf sie reduzieren lassen. Ein herausragendes Beispiel für die Analyse einer "Makro-Konstellation" bietet Max Webers Schrift "Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur", deren methodischer Ansatz auch für die hier untersuchte Frage vielversprechend erscheint.⁶⁾

Der Begriff der Makro-Konstellation richtet sich gegen übertriebene Vorstellungen von einer internen "Systemhaftigkeit" von Gesellschaftstypen und einer regelhaften Abfolge von Entwicklungsstadien wie auch gegen eine Vernachlässigung externer Einflüsse. Ihm liegt die Annahme zugrunde, daß wir verschiedene zentrale, aber historisch begrenzte Strukturelemente unterscheiden können, die einen relativ hohen Grad an Autonomie und damit eigenständiger Entwicklungen aufweisen. Diese Entwicklungen, Wachstums- und Schrumpfungsprozesse, verbinden sich zu unterschiedlichen Konstellationen mit einem historisch relativ einmaligen Charakter.

Lassen sich nun klare Anzeichen für andauernde Ungleichgewichtszustände des öffentlichen Haushalts und eine nachhaltige Instabilität der politischen Institutionen, eine deutliche Zunahme sozialer Konflikte und Erscheinungen sozialer Desintegration mit einer solchen historischen Makro-Konstellation verbinden, so will ich von einer Krise sprechen. Da die Makro-Konstellation selbst - quasi definitorisch und zumindest tendenziell - kaum politisch gestaltbar ist, liegt die "Lösung" einer solchen Krise in einer Anpassung und Erneuerung von gesellschaftlichen Institutionen, die eher beeinflußbar erscheinen.

(4) Institutionenreform und Institutionenneubildung

Stabilitätsbedingungen, Integrationsgrad und Konfliktpotential einer Gesellschaft werden entscheidend von ihren institutionellen Ordnungen beeinflußt. Gesellschaftliche Entwicklung ist ganz wesentlich als ein Prozeß der Institutionenbildung, institutioneller Differenzierung und Fusionierung zu verstehen. In diesem Prozeß entstehen neue Handlungseinheiten mit eigenen Interessenlagen, Handlungsorientierungen und Rationalitätskriterien. M. Rainer

Lepsius hat vier Aspekte der Institutionenreform und -neubildung unterschieden: eine Kompetenzallokation, die die Handlungsfreiheiten und -verpflichtungen der neuen Handlungseinheiten regelt; eine Ressourcenallokation, die ihre Verfügungsgewalt über die Mittel zur Durchsetzung der Kompetenzen festlegt; eine Legitimationsallokation, die die Rechtfertigungskriterien für die Kompetenzausübung bestimmt; und schließlich eine Kontrollallokation, die die inter-institutionelle Konfliktaustragung regelt.⁷⁾

In diesem Sinne ließe sich die Entstehung des modernen europäischen Wohlfahrtsstaates als eine Institutionenneubildung verstehen, die auf eine Veränderung der Stabilitätsbedingungen, des Integrationsgrades und Konfliktpotentials gerichtet war. Sie ließe sich als eine Herausdifferenzierung neuer Handlungseinheiten (z.B. Gewerkschaften, Sozialversicherungsträger, Dienstleistungsbürokratien) mit neuen Interessenlagen, Handlungsorientierungen und Rationalitätskriterien (z.B. Prinzip der sozialen Sicherheit versus Prinzip der Rentabilität) analysieren. Sollte der Wohlfahrtsstaat sich von einem "Krisenbewältiger" zu einem "Krisenerzeuger" gewandelt haben, so wären ebenfalls die Möglichkeiten institutioneller Lösungen in Form einer Neugestaltung der Kompetenz-, Ressourcen-, Legitimitäts- und Kontrollallokation zwischen alten oder neuen Handlungseinheiten zu analysieren.

II. Die Makro-Konstellation in der Entstehungsphase der europäischen Wohlfahrtsstaaten

Zuerst will ich jedoch versuchen - in aller Kürze und damit sträflichen Vereinfachung - jene historische Makro-Konstellation gegen Ende des vorigen Jahrhunderts zu skizzieren, in der der moderne Wohlfahrtsstaat als institutionelle Antwort auf die Krise der damaligen Zeit seinen Anfang nahm. Ich will dabei von Max Webers Grundperspektive ausgehen, von seinem Verständnis der Dynamik der europäischen Gesellschaften aus spezifischen Differenzierungsprozessen heraus.

Die hier grundlegende Differenzierung betrifft die Herausbildung eines kapitalistischen "Welt"-Wirtschaftssystems einerseits und

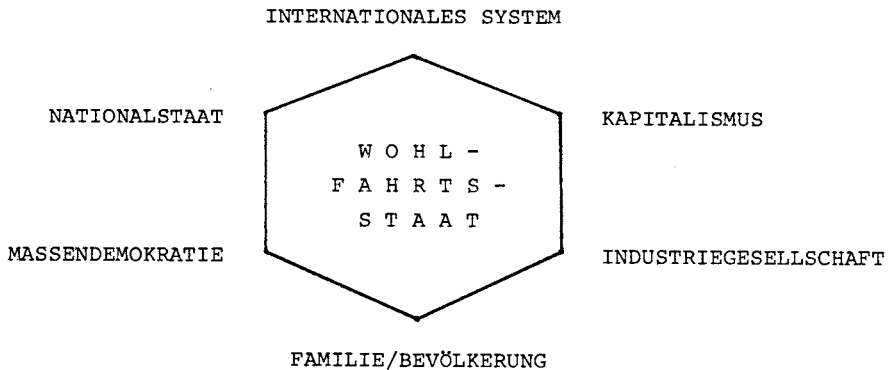
eines Systems moderner Staaten andererseits. Zentrales Merkmal dieser Konstellation ist, daß kein Einzelstaat in der Lage ist, das Wirtschaftssystem in seiner Entwicklung zu kontrollieren, umgekehrt aber auch die Entwicklung der Staaten und des Staatensystems durch eine große Eigendynamik gekennzeichnet ist. Den zwei Elementen dieser Konstellation entsprechen zwei Gleichgewichtspunkte: ein Gleichgewicht der Mächte und ein Gleichgewicht zwischen der Nachfrage nach grundlegenden Rohstoffen, Energiequellen und Nahrungsmitteln und ihrem Angebot. Zur ungefähren zeitlichen Einordnung läßt sich sagen, daß diese Konstellation im 16. Jahrhundert entstand und sich in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts stabilisierte.⁸⁾

Die ersten öffentlichen Wohlfahrtseinrichtungen stammen aus dieser Zeit. Ihre Entstehung, ihre Funktion und ihr stark repressiver Charakter sind in engem Zusammenhang mit den beiden ersten Elementen der Konstellation zu sehen. Zum Teil waren sie eine Reaktion auf die durch die Monetarisierung der Landwirtschaft und einen expandierenden und neuartigen Arbeitsmarkt geschaffenen Probleme; zum Teil waren sie einfach eine Folge der Verstaatlichung von Kirchengütern. Ihre wichtigste Funktion bestand zum einen in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, zum anderen aber in einer Unterstützung des kapitalistischen Arbeitsmarktes.⁹⁾ Aber auch ein drittes Konstellationselement wurde damals schon sichtbar: die Bevölkerungsentwicklung, die den Nahrungsmittelspielraum einengte und die ländliche Arbeitslosigkeit verschärfte.

Bis in das 19. Jahrhundert hinein ist zwar durchaus eine Weiterentwicklung der alten Wohlfahrtsinstitutionen zu beobachten, aber keine wirklich einschneidende Veränderung. Diese wurde erst mit dem Auftauchen von zwei neuen Konstellationselementen möglich und notwendig: der Industrialisierung und der Entwicklung von Massendemokratien. Wir haben uns daran gewöhnt, im Zusammenhang mit der absolutistischen Staatenbildungsperiode von "Penetration" zu reden, aber in Wirklichkeit ging die nicht sehr weit. Und das gleiche gilt wohl auch für die "Penetration" des Kapitalismus in die lokalen Selbstversorgungseinheiten. Staat und Markt waren zu einem gewissen Grade "Oberflächenphänomene". Das änderte sich grund-

gend mit der Industrialisierung, durch die erst der Kapitalismus zur dominanten Wirtschaftsform wurde. Die Expansion des weltweiten Gütertauses engte die Möglichkeiten der Selbstversorgung immer mehr ein und schuf neue unkontrollierbare Abhängigkeiten. Es änderte sich auch grundlegend mit der Entwicklung von Massendemokratien, die dem Staat nicht nur neue Aufgaben zutragen, sondern auch die ungeheuerere Ausdehnung seiner Ressourcen legitimierten, die durch die Industrialisierung geschaffen und mobilisierbar wurden.

Damit sind fünf Konstellationselemente gegeben: kapitalistische Wirtschaft und industrielle Gesellschaft, Nationalstaat und Massendemokratie und Bevölkerungsentwicklung. Das letzte Element möchte ich allerdings nicht als ein rein "demographisches", auf Bevölkerungswachstum und Altersstruktur beschränktes Element verstanden wissen. Dazu gehört auch ganz wesentlich der Struktur- und Funktionswandel der Familie: die Weise, in der sich die Geschlechter die soziale Arbeit teilen; die Art der Aufgaben, die die Familie für die scheidenden und nachwachsenden Generationen übernimmt; das Ausmaß an materieller Sicherheit, psychischem Schutz und moralischer Integration, das sie zu bieten fähig ist.



Noch ein sechstes Element ist zur Bestimmung der Konstellation notwendig: die Entwicklung des internationalen Systems. Dabei möchte ich zwei Aspekte unterscheiden: zum einen die Ausdehnung und dann den Verlust der Kontrolle Europas über die Welt in ihren Konsequenzen für die Verteilung der Weltreichtümer und der Welt-

produktion; zum anderen den Grad internationaler Spannungen, die Häufigkeit und Heftigkeit von Kriegen unter dem Gesichtspunkt der Zerstörung der Reichtümer und der Verschwendung der Produktion, die dadurch anderen Zwecken entzogen werden.

Wie sah nun die Makro-Konstellation in der Entstehungsperiode des modernen Wohlfahrtsstaates aus? Es ist die Periode von ungefähr 1870 bis zum Ersten Weltkrieg. Anfangs der 70er Jahre war die politische Neuordnung Mitteleuropas abgeschlossen, die Industrialisierung begann sich zu beschleunigen, und die Entwicklung der Massendemokratien hatte bereits einen ersten Schub erfahren.

Diese Periode sieht den Höhepunkt der europäischen Nationalstaaten und der Herrschaft Europas über die Welt, auch wenn es schon Anzeichen für eine Wende gibt. Mit der italienischen und deutschen Einigung triumphiert das Prinzip nationaler Grenzziehung, dem nur noch das alte Habsburgerreich immer schwächeren Widerstand leistet. Das wechselseitige Verhältnis von innerer Einheit und nationaler Stärke spielt eine zentrale Rolle und mag eine der Erklärungen dafür sein, daß gerade das neu gegründete Deutsche Reich als Emporkömmling unter den europäischen Großmächten zum Pionier in der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates wird.

Diese Periode sieht den allgemeinen Durchbruch der Industriegesellschaften. In Rostows Terminologie hat Großbritannien schon lange seinen "take-off" hinter sich, aber auch schon Frankreich, Belgien und Deutschland, und bis 1900 folgen die skandinavischen Länder, Italien und Österreich-Ungarn.¹⁰⁾ In einigen Ländern vervierfacht sich das Sozialprodukt zwischen 1870 und 1913, in den meisten verdreifacht es sich zumindest.¹¹⁾ Das bedeutet allerdings nicht, daß die europäischen Gesellschaften damit schon das Rostowsche Stadium des "allgemeinen Massenkonsums" erreichen. Dazu ist das Ausgangsniveau zu niedrig, der Investitionsbedarf zu groß und die Verteilung der Einkommen zu ungleich. Dazu wächst aber auch die Bevölkerung zu rasch, rascher als je zuvor oder danach. Es ist der Höhepunkt im "demographischen Übergang" der europäischen Bevölkerungen. Im Durchschnitt liegt die Rate des natürlichen Bevölkerungswachstums deutlich über 1 Prozent.¹²⁾

Bevölkerungswachstum und Industrialisierung führen zu einer gewaltigen Umschichtung der Bevölkerung vom Land in die Städte, die so schnell wachsen wie nie zuvor oder jemals danach. Lebte um 1870 nur jeder sechste Europäer (ohne Osteuropa) in einer Stadt mit 20.000 und mehr Einwohnern, so ist es um 1910 schon jeder dritte; die Bevölkerung in den Städten mit 100.000 und mehr Einwohnern steigt von 16 Millionen um 1870 auf 48 Millionen um 1910, ihr relativer Anteil von 10 auf 20 Prozent.¹²⁾ Eine Industrialisierung und Verstädterung in diesem Ausmaß und mit dieser Geschwindigkeit muß zwangsläufig große soziale Probleme schaffen. Diese werden durch die kapitalistische Wirtschaftsstruktur in spezifischer Weise geformt und verschärft und zum Teil durch sie überhaupt erst erzeugt. Zwar sind die Konjunkturzyklen eine schon viel ältere Erscheinung, und nach Rostow nahm auch die relative Amplitude in der Bewegung der Beschäftigung in jener Zeit nicht zu, aber dafür war ein immer größerer Bevölkerungsteil von diesen Schwankungen betroffen.¹³⁾

So ist es leicht verständlich, daß dies auch eine Periode der Intensivierung der Klassenkämpfe und Verteilungskonflikte, die entscheidende Phase in der Mobilisierung der Arbeiterklassen und der Organisation der Arbeiterbewegung mit ihren beiden Pfeilern, Gewerkschaften und Arbeiterparteien, ist. Die Entwicklung der Gewerkschaften wird dadurch erleichtert, daß die Mehrheit der europäischen Länder schon vor 1870 die Koalitionsfreiheit rechtlich verankert. Deutschland und England gehen 1868 in der Gründung gewerkschaftlicher Zentralverbände voraus und bis zur Jahrhundertwende folgen alle anderen Länder nach. Die Gewerkschaften lernen die Waffe des Streiks zu gebrauchen. In manchen Ländern verzehnfacht sich in diesem Zeitraum die relative Zahl der Streiks und die relative Zahl der daran beteiligten Arbeiter wächst um das Zwanzigfache (vgl. die Tabellen 4-6 im Anhang).¹⁴⁾ Die Arbeiterparteien, der andere Pfeiler der Arbeiterbewegung, werden zu Prototypen der modernen Massenparteien. Auch sie entstehen zu dieser Zeit in allen europäischen Ländern, angefangen in Deutschland schon vor 1870 bis zur Labour Party als Schlußlicht kurz nach 1900. Bis zur Jahrhundertwende sind ihre Vertreter in praktisch allen europäischen Parlamenten zu finden.

Damit ist schon angedeutet: dies ist auch die entscheidende Periode in der Entwicklung der Massendemokratien. Das Wahlrecht ist zwar keine Erfindung dieser Zeit, und die Entwicklung von Massendemokratien mit allgemeinem Wahlrecht und parlamentarischer Regierungsverantwortung findet auch erst nach dem Ersten Weltkrieg ihren Abschluß. Dennoch vollzieht sich in dieser Periode die größte Ausdehnung des Wahlrechts, und die Wahlbeteiligung erreicht schon vor dem Ersten Weltkrieg ein sehr hohes Niveau; und es gibt praktisch keine Einschränkungen des Wahlrechts oder gar seine Abschaffung! Auch der Parlamentarismus setzt sich mit Ausnahme von Deutschland und Österreich in dieser Zeit überall durch.

Die Entwicklung zu Massendemokratien bringt für die Staaten notwendig neue Aufgaben mit sich, stärkt aber auch die Legitimität ihrer Ressourcenforderungen. Durch das wirtschaftliche Wachstum bedingt, steigen die absoluten Einnahmen der europäischen Staaten stark an, und langsam nehmen sie sich auch einen größeren Anteil am Sozialprodukt. Ein relativ großer Teil davon wird für den Ausbau der wirtschaftlichen Infrastruktur ausgegeben. Dafür sind die Ausgaben für die äußere Sicherheit trotz Spannungen aus imperialistischer Konkurrenz relativ gering, da es für Europa eine Zeit des relativen Friedens und der kleinen Kriege ist. Damit bleibt in Rostows Terminologie ein Spielraum für andere Ausgaben: für die innere Ordnung und für Wohlfahrt. Und angesichts der gesellschaftlichen Erschütterungen dieser Zeit scheinen erhöhte Ausgaben in beiden Kategorien dringend geboten.

Ich fasse kurz zusammen: Strukturelle Probleme der entstehenden kapitalistisch verfaßten Industriegesellschaften produzieren neben anderen Krisensymptomen eine sprunghafte Zunahme sozialer Konflikte und systemfeindliche Mobilisierungsanstrengungen, die jedoch durch die Entwicklung parlamentarischer Institutionen mit der wachsenden und durch keine größeren Kriege oder Kriegsvorbereitungen gefährdeten Ressourcenbasis der Staaten vermittelt werden. In dieser Konstellation hat der moderne europäische Wohlfahrtsstaat seinen "take-off" und entfaltet nach seinem Durchbruch eine erstaunliche expansive Dynamik.

III. Grundmerkmale und Expansion des Wohlfahrtsstaates

Die Zielsetzungen und institutionellen Schwerpunkte des entstehenden Wohlfahrtsstaates sind in vielfältiger Weise mit dem Charakter der damaligen Krise und den Merkmalen der Konstellation und ihrer Elemente verbunden. So ist es nicht verwunderlich, daß er zuerst fast ausschließlich auf die Arbeiterschaft gerichtet war und sie durch etwas größere Sicherheit und etwas mehr Gleichheit für die kapitalistische Wirtschaftsordnung und die jeweilige politische Ordnung zu gewinnen trachtete. Aber auch in einer viel allgemeineren Weise finden sich Merkmale der Konstellation und ihrer Elemente in den Institutionen des Wohlfahrtsstaates wieder. Hans Achinger hat schon vor langer Zeit in kritischer Absicht auf die drei allgemeinen Merkmale der Monetarisierung, Bürokratisierung und Verrechtlichung hingewiesen¹⁵⁾, die in einem engen Zusammenhang mit den Elementen "Kapitalismus", "Nationalstaat" und "Massendemokratie" stehen.

Darüber hinaus ergibt sich aber noch ein viertes allgemeines Merkmal des Wohlfahrtsstaates aus seiner Verbindung mit dem Strukturelement "Industriegesellschaft". Er stützt und verstärkt nämlich die unzähligen Differenzierungsprozesse, die für Industriegesellschaften so typisch sind; und zum Teil schafft er sie selbst. Er hat damit zum Verschwinden vieler Zwischenformen, Teillösungen und Funktionsüberschneidungen beigetragen, die den vorindustriellen Gesellschaften eine spezifische Flexibilität gaben. Und er hat sich überdies auf Kosten der intermediären Strukturen ausgedehnt.

Sucht man nach einer konkreten Bestimmung des Begriffs "Wohlfahrtsstaat", so findet man kaum Einverständnis, und manche möchten auf das Wort ganz verzichten.¹⁶⁾ Ich glaube jedoch, daß wir den Begriff brauchen, ohne ihn genau festlegen zu müssen. Geht man davon aus, daß wir es mit einem relativ eng zusammenhängenden Komplex staatlicher Maßnahmen und Institutionen zu tun haben, so kommt es weniger auf genaue Grenzziehungen an; viel wichtiger erscheint eine Bestimmung der institutionellen Schwerpunkte, die sich historisch langsamer verschieben als die Grenzen.

Strukturphänomene wie der Wohlfahrtsstaat haben selten eindeutige Geburtsstunden. Dennoch wird der Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates häufig mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung, d.h. den Arbeiterversicherungen für Unfall, Krankheit und Alter angesetzt. Damit wurde eine neue Institution der Einkommenssicherung geschaffen, die sich in vielfältiger Weise von der alten Armenfürsorge unterschied; zum Beispiel durch eine größere funktionale Spezialisierung und bürokratische Standardisierung und durch die Förderung eines Rechtsanspruchs als Folge von Beitragserhebungen u.a.m.

Der in meinen Augen wichtigste Unterschied liegt jedoch in der inhärenten Dynamik der Sozialversicherung. Der Armenfürsorge waren bezüglich ihrer Leistungen wie des erfaßten Bevölkerungskreises prinzipiell enge Grenzen gesetzt. Die Sozialversicherung ist dagegen eine Institution, die ihrer Intention nach auf die gesamte Bevölkerung zielt und deren Ausdehnung sich vielleicht mit den Wahlrechtserweiterungen vergleichen läßt. Während allerdings das Stimmrecht von den privilegierten auf schlechter gestellte Schichten ausgedehnt wurde, expandierte die Sozialversicherung durch die Sozialstruktur "nach oben". Mit dieser Expansion verlagert sich jedoch ihr Ziel von der Sicherung des elementaren Einkommens einer relativ homogenen Bevölkerungsschicht zur Sicherung des relativen Einkommens differenzierter Schichten. Darin liegt ein zweites Expansionselement, durch das die Sozialversicherung überdies in Verteilungs- und Statuskämpfe hineingezogen wird, für die wiederum Wachstum die einfachste Lösung darstellt.

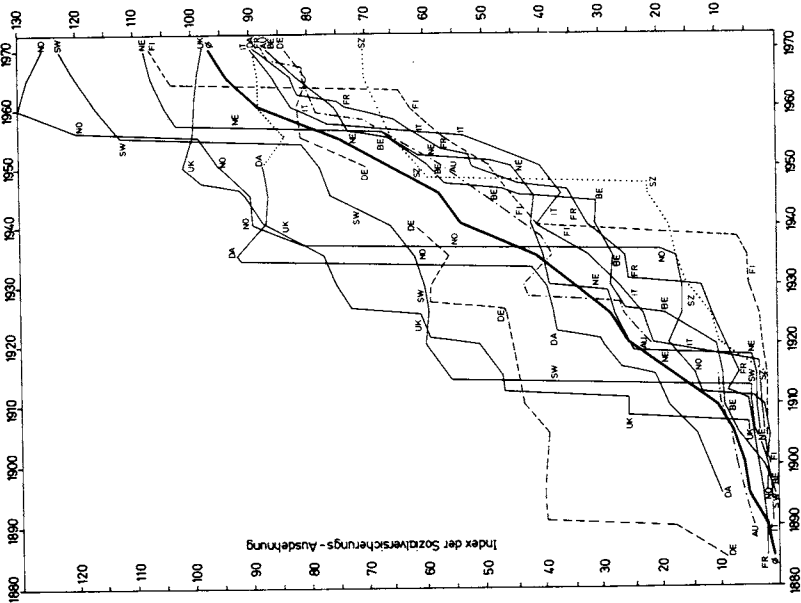
Eine Hervorhebung der Sozialversicherung als institutioneller Innovation erscheint daher historisch gerechtfertigt. Dennoch stellt sie nur eine Kerninstitution neben anderen dar, die ihr zum Teil vorausgingen (z.B. Schutzgesetzgebung) und sich von ihr differenzierten (Sozialhilfe), relativ gleichzeitig einsetzten (z.B. Steuerreformen) oder erst später nachfolgten (z.B. nationale Wohnungs- und Arbeitsmarktpolitik). Vor allem sind aber die Entwicklungen im öffentlichen Bildungs- und Gesundheitsbereich zu berücksichtigen, die heute neben der Sozialversicherung institutionelle Schwerpunkte des Wohlfahrtsstaates mit einer vergleichbaren expansiven Dynamik darstellen.

Ich muß hier auf den Versuch verzichten, die Ausdehnung des Aufgabenbereiches des Wohlfahrtsstaates im einzelnen nachzuzeichnen und sie mit der Veränderung der Makro-Konstellation in der Zwischenkriegszeit und den beiden Nachkriegsjahrzehnten zu verknüpfen. Bevor ich jedoch zur Frage komme, ob heute eine neue Makro-Konstellation im Entstehen begriffen ist und welche Konsequenzen sie für den expandierten Wohlfahrtsstaat haben könnte, möchte ich seine allgemeine Entwicklung durch drei Schlagworte charakterisieren: bescheidene Anfänge, kontinuierliche Expansion, Beschleunigung in jüngster Zeit.

Wie bescheiden die Anfänge waren, zumindest aus heutiger Sicht, läßt sich anhand der Ausdehnung der sozialen Sicherungssysteme für Unfall, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit verfolgen. Wie die Grafik auf der folgenden Seite zeigt, hatten diese vier Systeme zusammen im europäischen Durchschnitt bis 1910 gerade ein Zehntel des heutigen Umfangs erreicht.¹⁷⁾ Dabei waren aber die Unterschiede zwischen den Ländern erheblich. Deutschland als der "Spitzenreiter" mit der ausgedehntesten Sozialversicherung und einem hochentwickelten öffentlichen Bildungs- und Gesundheitswesen gab 1913 insgesamt 2.6% des Bruttosozialprodukts für Sozialversicherung und Armenfürsorge, 2.7% für Bildung und 0.7% für Gesundheit aus. Insgesamt betrug die "Sozialleistungsquote" ungefähr 6.1%.¹⁸⁾ Im Vergleich zu diesem "Spitzenwert" vor dem Ersten Weltkrieg variierte der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt in Europa um 1975 von knapp 20 bis über 28 Prozent.¹⁹⁾

Anhand der Ausdehnung der sozialen Sicherheitssysteme läßt sich auch zeigen, wie kontinuierlich die Expansion im europäischen Durchschnitt verlief. Nicht einmal in der Zeit zwischen der Weltwirtschaftskrise und dem Ende des Zweiten Weltkriegs gab es eine allgemeine Stagnation oder gar Einschränkung. Das gilt natürlich nur für Europa insgesamt und stimmt auch nicht unbedingt für die erbrachten Leistungen. Jens Alber hat überdies gezeigt, daß sich hinter der allgemeinen Expansion sehr unterschiedliche Muster verbergen. Bis 1900 wurde die Expansion weitgehend von den autoritären Staaten in Europa vorangetrieben; zwischen 1900 und 1914

Graphik: Die Ausdehnung der Sozialversicherung in Westeuropa



Erklärung zur Graphik:

Der Index soll einen Vergleich der Länder bezüglich der Ausdehnung ihrer sozialen Sicherheitssysteme ermöglichen. Er besteht aus einem gewichteten Durchschnitt der erfaßten Bevölkerung (als prozentualer Anteil an der Erwerbsbevölkerung) in allen vier Systemen. Den vier Prozentsätzen wurden folgende Gewichte gegeben: Altersversicherung 1,5, Kranken- und Arbeitslosenversicherung 1,0 und Unfallversicherung 0,5. Bei freiwilligen Versicherungen mit staatlicher Subventionierung wurden die entsprechenden Anteile halbiert. Die stärker gezogene Linie stellt einen "europäischen Durchschnitt" dar, d.h. einen Durchschnitt der Indexwerte aller europäischen Länder.

Erklärung zu Tabelle 1a:

Die erste Spalte enthält die Korrelationskoeffizienten zwischen den Wachstumsraten des Brutto sozialprodukts und der Transferzahlungen (zu laufenden Preisen) für im Durchschnitt 11 europäische Länder im jeweiligen Jahr. Die zweite Spalte enthält die Lag-Korrelationskoeffizienten zwischen den Wachstumsraten der Transferzahlungen im entsprechenden Jahr und den Wachstumsraten des Brutto sozialprodukts im Vorjahr.

Tabelle 1a:

Wirtschaftswachstum		und Transferzahlungen	
1951	.66	1951	.66
1952	.65	1952	.65
1953	.22	1953	.22
1954	.67	1954	.67
1955	.16	1955	.16
1956	.28	1956	.28
1957	.47	1957	.47
1958	.12	1958	.12
1959	.32	1959	.32
1960	.22	1960	.22
1961	.05	1961	.05
1962	.70	1962	.70
1963	.56	1963	.56
1964	.62	1964	.62
1965	.13	1965	.13
1966	.16	1966	.16
1967	.39	1967	.39
1968	.58	1968	.58
1969	.38	1969	.38
1970	.62	1970	.62
1971	.73	1971	.73
1972	.08	1972	.08
1973	.21	1973	.21
1974	.19	1974	.19
1975	.22	1975	.22
	.14		.14
	.27		.27
	.31		.31
	.50		.50
	.53		.53

waren es dann vorwiegend die parlamentarischen Demokratien mit liberalen Regierungen. In der Zwischenkriegszeit scheint die Ausdehnung vor allem mit sozialistischen Stimmengewinnen und sozialistischer Regierungsbeteiligung zusammenzuhängen. Nach 1945 schließlich verwischen sich diese Unterschiede und es kommt zu einer Konvergenz durch allgemeine Expansion.²⁰⁾

Die jüngste Beschleunigung dieser Expansion läßt sich besser an der Ausgabenentwicklung zeigen, da die Ausdehnung der sozialen Sicherheitssysteme inzwischen an ihre "natürlichen" Grenzen gestoßen ist. Die Entwicklung der Transferzahlungen läßt sich in der Tabelle 1 im Anhang verfolgen. Sie zeigt, daß in 22 der 25 Jahre von 1951 bis 1975 die Transferzahlungen im europäischen Durchschnitt schneller wuchsen als das Bruttosozialprodukt; und seit 1961 durchgehend in jedem Jahr. In der ersten Hälfte der Periode stieg der durchschnittliche Anteil der Transferzahlungen am Bruttosozialprodukt um 2.5 Prozentpunkte von 7.2 auf 9.7% und in der zweiten Hälfte um 6.4 Prozentpunkte auf 16.1%. Die Beschleunigung des Wachstums ergibt sich auch dann, wenn man die Rezessionsjahre 1974 und 1975 nicht berücksichtigt, und sie ließe sich in gleicher Weise für die gesamten Sozialausgaben demonstrieren.¹⁹⁾ Diese Steigerungen wären ohne das ungeheure Wirtschaftswachstum seit den 50er Jahren sicher nicht denkbar gewesen. Das heißt aber nicht, daß hier eine systematische Beziehung zu sehen ist; zumindest nicht auf den ersten Blick. Wie die Tabelle 1a auf der vorangehenden Seite zeigt, lagen die Korrelationskoeffizienten zwischen den europäischen Wachstumsraten der Transferzahlungen und des Bruttosozialprodukts nur in 8 der 25 Jahre über .50 und in 12 Jahren unter .30; besonders auffallend die Periode 1969-1973, in der überhaupt kein Zusammenhang zu entdecken ist.

Über die Kräfte, die dieser Expansion zugrunde lagen und liegen, wissen wir sehr wenig; zu wenig, denn ein umfassenderes Wissen wäre die Voraussetzung für ein besseres Verständnis der Probleme, die sich möglicherweise aus einem erzwungenen Ende der Expansion des Wohlfahrtsstaates ergeben könnten. Aber auch über seine Wirkungen wissen wir zuwenig, insbesondere über seine Integrations-erfolge und -mißerfolge. Welchen Beitrag hat er wirklich zur Sta-

bilisierung der Demokratie geleistet, durch eine Schwächung des politischen Radikalismus? Welchen Einfluß hat er auf die Entwicklung der europäischen Arbeiterbewegungen gehabt, und warum hat er den Faschismus nicht verhindert? In welchem Maße hat er zu einer Entschärfung sozialer Konflikte beigetragen und welche Auswirkungen hat er auf die allgemeine Integrationskraft der europäischen Gesellschaften gehabt, aber auch auf ihre Innovationsfähigkeit? Sind andererseits die desintegrativen, entstabilisierenden, konflikterzeugenden Wirkungen des Wohlfahrtsstaates im letzten Jahrzehnt größer geworden oder ist das in Zukunft zu erwarten? Eine Beantwortung der letzten Frage setzt ein besseres Verständnis seiner bisherigen Expansionskräfte und Integrationswirkungen voraus, ein größeres theoretisches wie empirisches Wissen. Dabei man- gelt es jedoch eher an systematischer empirischer Forschung als an allgemeineren Diagnosen einer "Krise des Wohlfahrtsstaates".

Die grundlegenden Argumente sind hierbei meistens schon relativ alt und lassen sich tendenziell drei Traditionen zuordnen: der marxistischen Schule, dem Durkheimschen Denkansatz und der Tradition der liberal-konservativen politischen Soziologie. Für die Marxisten wie die Durkheimianer ist die Sache relativ klar. Für die einen kann der Wohlfahrtsstaat keine adäquate Lösung sein, da er die Institution des Privateigentums nicht antastet. Mit dieser Institution verbinden sich aber spezifische Instabilitäten, Verteilungskonflikte und Entwicklungsprobleme, denen der Wohlfahrtsstaat relativ hilflos gegenübersteht. Für die anderen kann der Wohlfahrtsstaat keine adäquate Lösung sein, weil er die notwendige moralische und soziale Integration nicht gewährleistet. Im Gegenteil: er schwächt die intermediären Strukturen mit ihren Integrationsaufgaben; er fördert über eine Anspruchsinflation die "anomischen" und durch die Individualisierung seiner Leistungen die "egoistischen" Strömungen in unseren Gesellschaften.²¹⁾ In der dritten Tradition geht es schließlich im wesentlichen um das Verhältnis von Bürger und Wohlfahrtsstaat. Bedrohung individueller Freiheit durch bürokratische Machtausdehnung - indirekt aber auch durch mangelnde Selbstbeschränkung - ist der eine Argumentationspol, für den Tocqueville immer noch höchst aktuell erscheint. Leistungsfähigkeit des Staates versus Bürgerforderungen mit dem

aktuellen Stichwort von "government overload" ist der andere Argumentationspol, der ebenfalls einen ehrwürdigen Ahnherrn hat. Schon 1918 wies Schumpeter in seinem Buch "Krise des Steuerstaates" auf eine mögliche prinzipielle Überwindung des Steuerstaates durch seine sozialpolitischen Auslagen hin.²²⁾

Damit sind die grundlegenden Perspektiven angedeutet, die sich in den gegenwärtigen Krisendiagnosen wiederfinden. Einige der darin aufgeworfenen Fragen und verwendeten Argumente möchte ich im folgenden Teil aufnehmen und dabei versuchen, sie etwas stärker mit beobachtbaren Entwicklungen und Krisensymptomen zu verbinden.

IV. Eine Krise des Wohlfahrtsstaates in einer neuen Makro-Konstellation?

Ist eine neue Makro-Konstellation entstanden oder im Entstehen begriffen, in der sich ein andauerndes Ungleichgewicht des Staatshaushalts und eine Instabilität der politischen Institutionen mit einer Zunahme sozialer Konflikte und einer Häufung sozialer Desintegrationerscheinungen zu einer "Krise" verbinden? Und hat sich der Wohlfahrtsstaat in diesem Zusammenhang tendenziell von einem "Krisenbewältiger" zu einem "Krisenproduzierer" gewandelt? Sollten unsere Gesellschaften in den nächsten zehn bis zwanzig Jahren tatsächlich größeren Belastungen ausgesetzt sein, im Inneren wie Äußeren, wie müßten dann die wohlfahrtsstaatlichen und auch andere Institutionen aussehen, um den Freiheitsgrad und die Konsensfähigkeit dieser Gesellschaften zu sichern und gleichzeitig ihre Wandlungsbereitschaft und Innovationsfähigkeit zu unterstützen - und damit letztlich die Rolle und Unabhängigkeit Europas in der sich wandelnden Welt zu wahren? Das sind natürlich äußerst spekulative Fragen, die sich in dieser Form gar nicht beantworten lassen. Aber um Antworten kann es hier auch gar nicht gehen. Ich will vielmehr lediglich versuchen, eine Forschungsperspektive zu skizzieren, indem ich die Fragen etwas präzisiere und einige Vermutungen über mögliche und vielleicht nicht ganz unplausible Entwicklungen und Probleme anstelle.

1. Eine neue Makro-Konstellation?

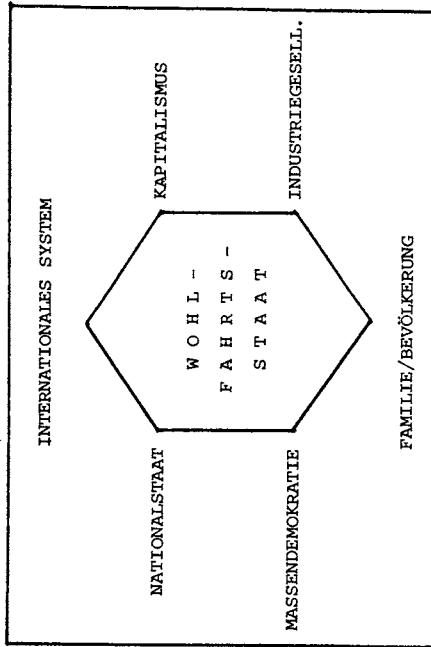
Viele sehen in der sogenannten Ölkrise von 1973 einen Wendepunkt in der Entwicklung der europäischen Gesellschaften und generell der westlichen Industrieländer. Ohne Zweifel war dies ein einschneidendes Ereignis, bedenkt man nicht nur die wirtschaftlichen Konsequenzen der damit verbundenen Preisrevolution, sondern auch die aus der Plötzlichkeit der Veränderung resultierende Zukunftsverunsicherung. Dieses Ereignis schafft zwar noch keine neue Makro-Konstellation, ist aber vielleicht ein Symptom für eine Entwicklung, die sich mit anderen und von ihr weitgehend unabhängigen Entwicklungstendenzen zu einer neuen Konstellation verbinden könnte (vgl. im folgenden die Übersicht auf der nächsten Seite).

Die Möglichkeiten krisenerzeugender Entwicklungstendenzen in den sechs grundlegenden Konstellationselementen sollen hier zuerst nur kurz angedeutet werden. Auf der internationalen Ebene könnte sich die inhärente politische Instabilität des Weltsystems durch eine weiterhin divergierende Entwicklung von Lebenschancen und Informationsfluß verstärken; und die Instabilität der Weltwirtschaft, das Ungleichgewicht zwischen der weltweiten Nachfrage nach Rohstoffen, Energiequellen und Nahrungsmitteln und ihrem Angebot könnte aufgrund des zu erwartenden Bevölkerungswachstums und der wahrscheinlichen weiteren Industrialisierung zumindest andauern. Eine Verschärfung der internationalen Konflikte wäre damit nicht unwahrscheinlich. Zusammen mit einer wenn auch relativen Verschiebung der militärischen Machtverteilung und vor dem Hintergrund der Rohstoffabhängigkeit Europas könnte dies den internationalen Umverteilungsforderungen größeres Gewicht verleihen.

Auf der einzelstaatlichen Ebene könnte einer weiterhin wachsenden wirtschaftspolitischen Rolle und Verantwortung der Regierung unter erschwerten Bedingungen niedrigerer Wachstumsraten, höherer Arbeitslosigkeit und Inflation und andauernder Zahlungsbilanzprobleme eine Schwächung der integrativen Kraft des Nationalstaates und der parlamentarischen Institutionen gegenüberstehen. Eine Schwächung des Nationalstaates könnte den wachsenden internationalen Interdependenzen und Integrationsbestrebungen entspringen,

Mögliche Veränderungen der Makro-Konstellation

Veränderte wirtschaftliche und militärische Lage Europas
(des Westens) und Zunahme internationaler Spannungen?



Schwächung der integrativen Kraft des Nationalstaates durch wachsende internationale Interdependenzen und Integrationsbestrebungen?

Schwächung des Parlamentarismus durch Machtzuwachs der Interessengruppen, Inflexibilität der Parteiensysteme und Forderungen nach direkter Partizipation?

Wachsende wirtschaftspolitische Verantwortung des Staates in der "mixed economy" - bei erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen und bei einem Machtzuwachs der Interessengruppen?

Übergang zur "postindustriellen Gesellschaft" durch Bildungsrevolution, Veränderung der Berufsstruktur und Wertewandel?

Fortgang des "demographischen Übergangs", Neuverteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern, Schwächung von Ehe und Familie?

eine Schwächung der parlamentarischen Institutionen aus dem langfristigen Machtzuwachs der Interessenverbände und der Inflexibilität der Parteienstrukturen resultieren.

Auf der sozialstrukturellen Ebene würde durch solche Entwicklungen die Lösung sich möglicherweise verschärfender Verteilungskonflikte erschwert; auch könnten dadurch neue Konflikte um politische Grenzziehungen, institutionelle Regelungen und nationale Zielsetzungen verstärkt oder gar erst produziert werden. Eine länger andauernde Schwächung der sozialen Integration ist ebenfalls denkbar, insbesondere als Konsequenz der Bildungsrevolution und einer sich anbahnenden Neuverteilung der sozialen Arbeit zwischen den Geschlechtern. Das könnte eine größere Instabilität von Ehe und Familie bedeuten und würde ein Andauern des langfristigen Geburtenrückgangs und der Alterung der Bevölkerung wahrscheinlich machen. Alle diese Entwicklungen sind natürlich nur Möglichkeiten, deren Wahrscheinlichkeit sich nicht genau bestimmen läßt. Sie sollen aber im Zusammenhang mit den beobachtbaren Krisensymptomen auf der "staatlich-politischen" und der "sozialstrukturellen" Ebene zumindest etwas eingehender diskutiert werden.

2. Krisensymptome auf der staatlich-politischen Ebene

Entsprechend den Überlegungen in Teil I werden hier zunächst Probleme des öffentlichen Haushalts und dann Instabilitätserscheinungen der politischen Institutionen untersucht. Am Anfang steht daher die Frage nach einem möglichen "strukturellen" Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben.

(a) Neue Steuerrevolten?

In den letzten hundert Jahren hat es in Europa zweimal einen ungewöhnlich starken Anstieg der Steuerlast gegeben: im Ersten Weltkrieg und seit Mitte der 60er Jahre. Vor dem Ersten Weltkrieg lag die Steuerlastquote in kaum einem Land über 10 Prozent.²³⁾ Im Ersten Weltkrieg stiegen dann die Einnahmen sprunghaft an, ohne nach Kriegsende wieder auf ihr ursprüngliches Niveau zurückzukehren, der vielzitierte 'displacement effect'.²⁴⁾ Von der Mitte der 20er Jahre bis Mitte der 30er Jahre stieg die Quote im europä-

ischen Durchschnitt nur geringfügig von ungefähr 15.5 auf knapp über 17 Prozent. Der Zweite Weltkrieg hatte einen weiteren, allerdings kleineren 'displacement effect', und seit den 50er Jahren stieg die durchschnittliche Steuerlastquote folgendermaßen: 1955 22.9%, 1960 23.4%, 1965 25.4%, 1970 29.6% und 1975 31.3%. Damit zeigt sich im Wachstum der relativen Steuerlast eine deutliche Beschleunigung. Diese Entwicklung ist noch bemerkenswerter, betrachtet man nicht den Anteil der Gesamtsteuern am Sozialprodukt, sondern den entsprechenden Anteil der Einkommenssteuern und zusätzlich der Zwangsbeiträge zur Sozialversicherung. Die Prozentsätze dieser beiden Zahlungen waren: 1955 13.7%, 1960 15.2%, 1965 18.0%, 1970 21.1% und 1975 27.4% (s. dazu Tabelle 2). Damit verdoppelten sie sich in zwanzig Jahren, wobei fast die Hälfte des Anstiegs in den letzten fünf Jahren erfolgte.

Hier deuten sich Grenzen einer weiteren relativen Steigerung der Staatseinnahmen an, auch ohne die Erwartung eines nachlassenden Wirtschaftswachstums. Diese Grenzen sind zwar empirisch kaum zu bestimmen, im Prinzip aber einfach zu definieren. Sie liegen dort, wo der Steuerstaat sich langfristig seine wirtschaftliche Grundlage untergräbt und die parlamentarische Demokratie ihre politische Unterstützung verliert. Harold L. Wilensky hat schon vor einiger Zeit auf deutliche Anzeichen eines Steuerprotestes oder sogar eines "tax-welfare backlash" hingewiesen.²⁵⁾ Mit Ausnahme von Dänemark (und den USA) sind diese Proteste in meinen Augen als keineswegs dramatisch zu werten; aber doch als symptomatisch, denn man muß sie vor dem Hintergrund der Geschichte der Steuerrevolten sehen. Folgt man dem französischen Finanzsoziologen und -historiker Gabriel Ardant, so sind Steuerrevolten als eine häufige Erscheinung der absolutistischen Staatenbildungsperiode seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts praktisch verschwunden und sind es mit ganz wenigen Ausnahmen bis heute geblieben.²⁶⁾

Die Steuerrevolten verschwanden aufgrund von zwei Entwicklungen: die Industrialisierung vergrößerte das Ressourcenpotential und erleichterte seine Mobilisierung; die Ausdehnung des Wahlrechts und die Parlamentarisierung erhöhten die Legitimität von Einnahmesteigerungen. Das Problem der "Penetration" wurde so zum Teil

durch die Institutionalisierung von "Partizipation" gelöst. Angesichts einer nicht unrealistischen Erwartung geringerer Wachstumsraten (zumindest der Realeinkommen) und der Möglichkeit steigender Ausgabenanforderungen könnten die bisher eher kuriosen Steuerproteste durchaus ernstere Formen annehmen. Sieht man in der Entwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg eine zweite historische Phase der "Penetration", dann wäre zur strategischen Sicherung der notwendigen staatlichen Einnahmen nach neuen und erweiterten Formen der "Partizipation" zu suchen. Dagegen würden Versuche, die "sichtbaren Steuern" durch eine relative Erhöhung der indirekten Steuern zu "verstecken" und von der Progression betroffene mittlere Einkommensschichten stärker zu entlasten, den möglichen Steuerprotest im Prinzip nur auf andere Schichten verlagern. Und durch eine relativ höhere Verschuldung würde das Problem lediglich auf kommende Generationen abgeschoben. Man kehrte wieder zu den Haushalten des 19. Jahrhunderts zurück, in denen die Schuldentilgung einen viel größeren Anteil der Ausgaben verschlang; nur daß es sich damals um die Tilgung von Kriegsschulden handelte.

Geht man davon aus, daß politische Grenzen weiterer relativer Einnahmesteigerungen absehbar oder zumindest vorstellbar sind, so kommt der Ausgabenseite und möglicherweise wachsenden Ausgabenanforderungen eine zentrale Rolle zu. Solche Möglichkeiten habe ich in der Übersicht auf der folgenden Seite zusammengestellt.

(b) Äußere Sicherheit, innere Ordnung, wirtschaftliches Wachstum

Begünstigt durch den relativen Frieden und das historisch einmalige Wirtschaftswachstum sind die Ausgaben der europäischen Länder für ihre äußere Sicherheit seit dem Koreakrieg überall relativ, d.h. als Anteil am Sozialprodukt, gesunken (s. dazu Tabelle 3 im Anhang). Das hat größere Konflikte um einen "trade-off" zwischen Verteidigungs- und Sozialausgaben verhindert.²⁷⁾ Andererseits bedeutet das aber auch, daß von Kürzungen der Verteidigungsausgaben, die ohnehin nur in einem langwierigen Prozeß zu erreichen wären, keine entscheidende interne Ausgabenentlastung zu erwarten ist. Umgekehrt ist durchaus ein Ansteigen der Ausgabenanforderungen vorstellbar. Ein relativer Anstieg könnte schon aus

Möglichkeiten wachsender Ausgabenanforderungen

KÜSSERE SICHERHEIT	INNERE ORDNUNG	WACHSTUM	WOHLFAHRT
<p>(1) relativ sicher: relativer Machtzuwachs der Entwicklungsländer verleiht Umverteilungsfordernngen größeres Gewicht - höhere internationale Transferzahlungen oder/und höhere Verteidigungsausgaben</p> <p>(2) möglich: Zunahme internationaler Spannungen durch eine Konkurrenz um knappe Rohstoff- und Energiequellen sowie Zahlungsbilanzprobleme</p> <p>(3) wahrscheinlich: durch relativen Bedeutungszuwachs Europas in der NATO Umverteilung der Verteidigungskosten zuungunsten Europas</p> <p>(4) möglich: bei anhaltend relativ niedrigen Wirtschaftswachstumsraten könnten die Verteilungslasten auch unter sonst gleichbleibenden Bedingungen relativ steigen</p>	<p>(1) möglich: durch Schwächung der integrativen Kraft des Nationalstaates und der parlamentarischen Institutionen wachsende Kosten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung</p> <p>(2) möglich: durch Schwächung der sozialen Integration wachsende Kosten der Kontrolle "abweichenden" Verhaltens</p>	<p>(1) relativ sicher: durch Rohstoff- und Energieknappheit und sich verschlechternde terms of trade werden höhere Ausgaben für Forschung, technologische Innovationen und die Anpassung des Kapitalstocks notwendig</p> <p>(2) möglich: bei anhaltend relativ niedrigen Wachstumsraten wird aus fiskalischen wie arbeitsmarktpolitischen Gründen eine allgemeine Investitionsförderung wie eine gezielte Unterstützung der Arbeitsplatzbeschaffung notwendig</p> <p>(3) wahrscheinlich: höhere Ausgaben für den Umweltschutz</p>	<p>(1) möglich: bei anhaltend relativ höherer Arbeitslosigkeit höhere Kosten der Arbeitslosenversicherung und -fürsorge und einer sozialen Arbeitsplatzsicherung</p> <p>(2) möglich: bei anhaltend relativ höherer Inflation wachsende Kosten des sozialen Wohnungsbaus und der Subventionierung anderer Güter</p> <p>(3) sicher: durch Veränderung der Altersstruktur höhere Kosten der Altersversorgung</p> <p>(4) möglich: höhere Transferzahlungen an Familien und andere Kosten zur Erhöhung der Geburtenziffern und zur Stärkung der Integrationskraft der Familien</p> <p>(5) möglich: wachsende Kosten selbstdestruktiven Verhaltens durch soziale Desintegration</p> <p>(6) wahrscheinlich: große Probleme, den Ausgabenanstieg im Gesundheits- und Bildungswesen zu bremsen (a) wegen spezifischer Probleme der Produktivitätssteigerung und (b) weil Statusgruppen in den Verteilungsprozeß involviert sind; durch Veränderung der Altersstruktur mögliche Entlastung des Bildungswesens und Belastung des Gesundheitswesens</p>

einem anhaltend niedrigen Wirtschaftswachstum resultieren oder durch eine mittelfristig zu erwartende Umverteilung der Verteidigungslasten innerhalb der NATO erzwungen werden. Die entscheidende Frage aber betrifft natürlich die Entwicklung der Weltwirtschaft und des politischen Weltsystems.

Karl W. Deutsch hat vor kurzem die politische Instabilität des Weltsystems analysiert und als langfristige Lösungsmöglichkeit die Entwicklung eines "internationalen Wohlfahrtsstaates" vorgeschlagen.²⁸⁾ Diese Instabilität entspringt zum einen der fortgesetzten Spannung zwischen kapitalistischen und kommunistischen Allianzsystemen. Viel grundlegender ist für ihn aber die Diskrepanz zwischen der absoluten Armut der Mehrheit der Weltbevölkerung und der extremen Ungleichheit in der internationalen Verteilung der Lebenschancen auf der einen Seite und der sprunghaften Kommunikationsverdichtung und der bestehenden oder zu erwartenden Proliferation nuklearer Zerstörungswaffen auf der anderen Seite. Eine mögliche Zunahme internationaler Spannungen müßte zu steigenden Verteidigungsausgaben oder/und internationalen Transferzahlungen führen. Eine reale, wenn auch sehr schwierige Möglichkeit, die politische Instabilität des Weltsystems langfristig zu verringern, liegt für Deutsch in der teilweisen Umwandlung von Verteidigungsausgaben in Transferzahlungen. Dadurch könnte die Entwicklung eines "internationalen Wohlfahrtsstaates" in Gang gebracht werden, dessen Ziele denen des nationalen Wohlfahrtsstaates gleichen würden: Vergrößerung der Sicherheit und Verringerung der Ungleichheit durch eine Stabilisierung der Einnahmen der ärmeren Länder und durch eine übernationale Sicherung eines weltweiten Minimums an Ernährung, Gesundheitsfürsorge und Bildungschancen.

Faßt man somit Verteidigungsausgaben und internationale Transferzahlungen zusammen, so sind Ausgabensteigerungen für die äußere Sicherheit in Zukunft nicht unwahrscheinlich. Im Bereich der inneren Ordnung bewegen wir uns dagegen auf viel unsichererem Boden. Anzeichen für eine Schwächung der öffentlichen Ordnung in Europa seit den 60er Jahren sind zwar offenkundig, aber für eine Beurteilung der längerfristigen Trends reicht die empirische Grundlage

bisher nicht aus. Steigende Ausgabenanforderungen für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung, für die Kontrolle "illegitimer" Konfliktformen und "abweichenden" Verhaltens sind aber denkbar. Eine Zunahme solcher Konfliktformen könnte nicht nur Resultat eines geringeren Wirtschaftswachstums und notwendiger Strukturanpassungen sein, sondern auch Produkt einer langfristigen Schwächung der integrativen Kraft des Nationalstaates und der parlamentarischen Institutionen. Eine Zunahme "abweichenden" Verhaltens wäre als Folge einer Schwächung der integrierenden Kraft von Familie und Bildungsinstitutionen ebenfalls vorstellbar.

Liegt über der zukünftigen Entwicklung der Ausgaben für die innere Ordnung wie für die äußere Sicherheit ein großer Schatten der Ungewißheit, so erscheinen Aussagen im Bereich der Wachstumsförderung eher möglich. In seinem neuen großen Werk "The World Economy. History and Prospects" interpretiert Rostow die Preisrevolution von 1972-76 als das Resultat eines seit den 60er Jahren zunehmenden weltwirtschaftlichen Ungleichgewichts (weltweite Industrialisierung/Zunahme leicht verfügbarer Energieressourcen; Wachstum der Weltbevölkerung/Zunahme der Weltnahrungsmittelproduktion), dessen Folgen durch die inhärente Inflation der Nachkriegszeit und die Schwächung des Weltwährungssystems noch verschärft wurden. In seiner vergleichsweise optimistischen Zukunftsvorstellung sieht er in den Ressourcenproblemen primär Preisprobleme, deren Lösung allerdings eine richtige Investitions- und Technologiepolitik der Industriegesellschaften und eine Kanalisierung der Konkurrenz um knappe Rohstoffmärkte durch internationale Vereinbarungen voraussetzt.

Sollte das gelingen, so erwartet jedoch auch er, daß im Gegensatz zur Periode 1951 bis 1972 hohe Preise für Energie und viele Rohstoffe - und für Luft und Wasser - vergleichbare Wohlstandssteigerungen wie in der Vergangenheit unwahrscheinlich machen. Er erwartet überdies eine anhaltend relativ höhere Arbeitslosigkeit, da das vergangene hohe Beschäftigungsniveau vor allem durch die Expansion energieintensiver Sektoren und staatlicher Dienstleistungsbereiche getragen war, deren weitere Expansion, zumindest in vergleichbarem Umfange, unwahrscheinlich ist. Neue Beschäfti-

gungsbereiche müssen erst erschlossen werden. Aus der Art solcher möglichen Sektoren (Forschung, alternative Energien, Energiesparmaßnahmen im Hausbau und Massentransport, Umweltschutz und Stadterneuerung) sowie aus der Verantwortung des Staates für die Vollbeschäftigung und der außenpolitischen Notwendigkeit, wirtschaftliche Abhängigkeiten zu verringern, ergibt sich für Rostow die Notwendigkeit einer weiteren Ausdehnung der staatlichen Intervention und Penetration. Zunehmende Ausgaben für eine allgemeine Investitionsförderung aus arbeitsmarktpolitischen wie fiskalischen Gründen sowie gezielte Ausgaben für die wissenschaftliche Forschung, technologische Innovationen und die Anpassung des Kapitalstocks sind für ihn sehr wahrscheinlich.

Angesichts eines sich wahrscheinlich politisch verengenden Spielraumes für weitere relative Einnahmesteigerungen und möglicherweise wachsender Ausgabenanforderungen für die äußere Sicherheit, die innere Ordnung und das wirtschaftliche Wachstum ist natürlich zu fragen: Wie steht es mit dem Wohlfahrtsstaat? Gibt es auch hier weitere Expansionstendenzen? Und welche Konsequenzen hätte eine härtere Beschränkung für seine integrativen Funktionen?

(c) Ausgaben für "Wohlfahrt"

Untersucht man den relativen Anstieg der öffentlichen Ausgaben in Europa zwischen 1950 und 1975, so zeigt sich, daß er zum größten Teil auf eine Steigerung der Sozialausgaben zurückzuführen ist, deren Anteil am Sozialprodukt 1975 von knapp unter 20 bis über 28 Prozent variierte.¹⁹⁾ In der ersten Hälfte der 70er Jahre gab es eine deutliche Beschleunigung dieser Entwicklung. Es ist noch nicht abzusehen, ob es gelungen ist, diese Beschleunigung zu "bremsen". Andererseits sind jedoch Entwicklungen denkbar, die eine weitere relative Steigerung der Ausgabenanforderungen wahrscheinlich machen.

Eine erste Möglichkeit liegt in einer anhaltend relativ höheren Arbeitslosigkeit und Inflation. In einer Studie über die "Krise des britischen Wohlfahrtsstaates" hat Rudolf Klein auf Ausgabenkategorien aufmerksam gemacht, die üblicherweise nicht zu den Sozialausgaben gezählt werden, ihrer Funktion nach aber zu ihnen

gehören: Ausgaben für eine sozialpolitisch motivierte Arbeitsplatzsicherung und die Subventionierung wichtiger Verbrauchsgüter. Sie wiesen in Großbritannien in den 70er Jahren mit die größten Steigerungen auf. Bei einem anhaltend niedrigen Wirtschaftswachstum könnte es sich hierbei durchaus um eine allgemeinere und längerfristige Entwicklung handeln.²⁹⁾

Stellt diese jedoch nur eine Möglichkeit dar, so ist eine andere als relativ sicher anzusehen: eine Steigerung der Ausgaben für die Altersversorgung aufgrund wahrscheinlich anhaltender niedriger Geburtenziffern. Ohne institutionelle Reformen wären Beitragserhöhungen die notwendige Konsequenz einer Verschiebung des Verhältnisses von Beitragszahlern zu Rentenempfängern. Daraus könnte sich eine Tendenz ergeben, die Entwicklung langfristig durch familienpolitische Maßnahmen aufzufangen. Größere familienpolitisch bedingte Sozialausgaben könnten jedoch auch aus dem Versuch entstehen, eine Ausbreitung selbstdestruktiver Verhaltensweisen und einen Anstieg der damit verbundenen sozialen Kosten durch eine Stärkung der integrativen Kraft der Familien aufzufangen.

In den Bereichen des öffentlichen Gesundheits- und Bildungswesens schließlich dürfte es sehr schwierig sein, einen weiteren Ausgabenanstieg aufzuhalten. Dazu trägt nicht nur die spezifische Problematik von Produktivitätssteigerungen in diesen personalintensiven Bereichen bei. Viel wichtiger dürfte die Tatsache sein, daß in beiden Bereichen Statusgruppen die Institutionen nach innen weitgehend selbst kontrollieren und nach außen über erhebliche Einflußmöglichkeiten verfügen. Langfristig gesehen ist auch eine weitere Bildungsexpansion wahrscheinlich, aber die Veränderung der Altersstruktur dürfte hier eine Entlastung bringen; für das Gesundheitswesen dürfte sie dagegen eine zusätzliche Belastung darstellen.

Versucht man eine Bilanz der verschiedenen Möglichkeiten, Wahrscheinlichkeiten und Unwägbarkeiten zukünftiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen zu ziehen, so scheint die Erwartung zunehmender Haushaltsgleichgewichte zumindest nicht unplausibel. Glaubt man nun, daß parlamentarische Regierungen im allgemeinen dazu tendieren, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen,

so würden sie bei Haushaltsungleichgewichten wahrscheinlich dazu neigen, sich eher mehr zu verschulden, als Steuern zu erheben oder Ausgaben zu kürzen. Ließen sich solche Maßnahmen aber nicht vermeiden, dann schickten sie den Steuereintreiber dorthin bzw. setzen den Rotstift dort an, wo der geringste Protest zu erwarten wäre. Die Frage, ob sich unsere Regierungen tendenziell wirklich so verhalten, ist noch nicht systematisch genug erforscht, um in dieser allgemeinen Weise beantwortet werden zu können. Eines scheint jedoch sicher und damit dieser verbreiteten Meinung zu widersprechen: Die westeuropäischen Regierungen haben in der Zeit 1950-1975 nicht dazu tendiert, die Investitionen zugunsten des Staatsverbrauchs und der Transferzahlungen zu kürzen, auch nicht in den 70er Jahren. Das hat Jürgen Kohl in einer Analyse der Ausgabenentwicklung der Nachkriegszeit gezeigt.¹⁹⁾ Er hat aber auch gezeigt, daß die Verschuldung der Staaten nicht nur in den letzten Jahren, sondern längerfristig gestiegen ist. Das deutet auf ein "strukturelles" Ungleichgewicht der öffentlichen Haushalte hin, das bei einer weiteren Zunahme zu einer Verschärfung sozialer Konflikte führen könnte. Unter diesen Umständen käme der Stabilität der politischen Institutionen - und natürlich auch den politischen Führungsfähigkeiten - erhöhte Bedeutung zu.

(d) Instabilität der politischen Institutionen

Morris Janowitz hat in seinem Buch "Social Control of the Welfare State" mögliche Zusammenhänge zwischen politischer Instabilität und der Expansion des Wohlfahrtsstaates untersucht und dabei eine - vielleicht übertrieben - pessimistische Perspektive entwickelt. Seine Argumentation lautet ungefähr so: Das System der sozialen Schichtung wird ein immer schwieriger zu entwirrendes Produkt von zwei Faktoren: der kapitalistischen Wirtschaftsstruktur und dem Wohlfahrtsstaat. Die Einkommenserzielung durch Leistungstausch auf der Grundlage von Berufsdifferenzierung und Kapitalbesitz vermischt sich immer mehr mit einer Einkommenserzielung durch Transferzahlungen und anderen öffentlichen Leistungen auf der Grundlage von Gleichbehandlung und universellen Standards. Dadurch wird das ohnehin schon sehr differenzierte Schichtungssystem noch komplexer und ambivalenter. Dementsprechend haben die Bürger immer

größere Probleme, ihre politischen Interessen zu definieren. Das führt zu einer größeren Unbeständigkeit politischer Präferenzen und einer Lockerung der Beziehungen zwischen sozialen Gruppierungen und politischen Parteien. Es kommt immer seltener zu klaren politischen Mehrheiten; dadurch wird die Entscheidungsfähigkeit der Parlamente und die Stabilität der Regierungen beeinträchtigt; die politischen Institutionen erfahren einen Legitimitätsverlust. "... welfare benefits change the pattern of social stratification and economic inequality, which in turn condition political participation and party orientation and help to explain the emergence of weak political regimes". 30)

Theorien, die komplizierte Zusammenhänge derart komprimieren, sind natürlich verlockend. Wir sollten uns aber nicht verführen lassen. Beim gegenwärtigen Forschungsstand stellt diese Theorie nichts anderes als eine - allerdings interessante - Verknüpfung von noch weitgehend ungeprüften Hypothesen dar. Bevor man aber weiter nach Ursachen für eine wachsende Instabilität der politischen Institutionen sucht, sollte man sich zuerst vergewissern, ob es diese Tendenz wirklich gibt; denn schließlich war die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für Westeuropa eine Periode ungewöhnlich großer institutioneller Stabilität. Ich habe im Teil I auf ein ganzes Spektrum möglicher Symptome einer institutionellen Instabilität hingewiesen. Leider muß ich hier wegen der unzulänglichen Datenlage auf eine Analyse der Entwicklung "illegitimer" politischer Verhaltensweisen (insbesondere des politischen Terrorismus) und der Entwicklung der Parteienstrukturen verzichten und mich auf zwei Aspekte beschränken. Nach Janowitz müßte es eine Zunahme der politischen Entfremdung und damit eine Abnahme der politischen Beteiligung sowie eine Verknappung der politischen Mehrheiten geben. Diese Behauptungen lassen sich anhand der Entwicklung der Wahlbeteiligung und der Parlamentsmehrheiten in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg untersuchen, für die die Zahlen in den Tabellen 7 und 8 im Anhang zusammengestellt sind. 31)

Die Entwicklung der Wahlbeteiligung ist eindeutig: mit einer Ausnahme gibt es im Durchschnitt keine großen Veränderungen. Die eine Ausnahme mag vielleicht verblüffen: angesichts eines erhebli-

chen und vor allem kontinuierlichen Sinkens der Wahlbeteiligung scheint die Schweiz eine größere Veränderung ihres politischen Systems durchzumachen. Im Gegensatz zur Wahlbeteiligung gibt es in der Entwicklung der Parlamentsmehrheiten eine allgemeinere und dramatische Veränderung. In den zehn hier ausgewählten Ländern (Belgien, Deutschland, Italien, Niederlande, Österreich, Skandinavien, Vereinigtes Königreich) lagen die Regierungsmehrheiten (d.h. der Anteil der Parlamentssitze der Regierungsparteien) in der Periode von 1949 bis 1972 im Durchschnitt bei knapp 59 Prozent; in keinem Jahr fielen sie unter 55 Prozent. In den fünf Jahren von 1972 bis 1976 kann man dagegen nicht einmal mehr von "Mehrheiten" sprechen, denn der durchschnittliche Anteil der Parlamentssitze fiel unter die 50-Prozent-Grenze, wenn auch mit 49.8 Prozent sehr knapp. Es ist nicht abzusehen, ob es sich hier um eine länger andauernde Veränderung handelt, und natürlich ist es eine völlig offene Frage, ob sie überhaupt etwas mit dem Wohlfahrtsstaat zu tun hat. Unabhängig aber von ihren genauen Ursachen stellt diese Entwicklung angesichts der bestehenden und vielleicht zunehmenden politischen Belastungen der europäischen Gesellschaften ein nicht unbedenkliches Phänomen dar.

3. Krisensymptome auf der sozialstrukturellen Ebene

Auch in diesem Abschnitt muß ich mich wegen der Datenlage auf einige Aspekte der Verteilungskonflikte und Desintegrationerscheinungen beschränken. Ich werde zuerst die Entwicklung der Arbeitskämpfe untersuchen und dann kurz die Frage diskutieren, ob durch die Expansion des Wohlfahrtsstaates eine neue "Spaltungsstruktur" entstanden ist oder vielleicht entsteht. Im abschließenden Teil über soziale Desintegration werde ich mich neben allgemeineren Überlegungen auf zwei "Krisensymptome" konzentrieren: Selbstmordraten und Scheidungsziffern.

(a) Arbeitskämpfe

Die Arbeitskämpfe gehören zu den wenigen Erscheinungen, bei denen es in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg eine Divergenz der Entwicklungen gegeben hat. Ganz im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit ist eine klare Unterscheidung zwischen "Höchststreik-

ländern" und "Niedrigstreikländern" zu treffen. Zu den Hochstreikländern gehören natürlich Italien, Frankreich und Großbritannien (hier "Topländer" genannt), dann aber auch Irland, Finnland und Belgien. Alle anderen gehören zu den Niedrigstreikländern. Nimmt man die Periode 1946-1970 als Gesamtheit, so gab es in den Hochstreikländern im Vergleich zu den Niedrigstreikländern sechsmal soviel Streiks, nahmen zehnmal soviel Arbeitnehmer an Streiks teil und gingen dadurch sechsmal soviel Arbeitstage verloren. In den Topländern gab es sogar achtmal soviel Streiks und sechzehnmal soviel Streikende. Über diese ungeheueren Unterschiede hinaus gab es jedoch auch eine deutliche Divergenz in der Entwicklung: eine Zunahme der Arbeitskämpfe in den Hochstreikländern und eine Abnahme in den Niedrigstreikländern. So liegen in der ersten Gruppe alle drei Indikatoren (Zahl der Streiks, der Streikenden, der verlorenen Arbeitstage) in der zweiten Hälfte der 60er Jahre über dem Durchschnitt der gesamten Periode, in den anderen Ländern dagegen darunter.

Gleichgültig ob man die gesamte Periode von 1946 bis 1970 oder nur die zweite Hälfte der 60er Jahre zum Maßstab nimmt, in der ersten Hälfte der 70er Jahre breiteten sich die Arbeitskämpfe überall aus - quer durch Europa und in jeder Hinsicht. Es wäre sicher übertrieben, von einem Flächenbrand zu sprechen, aber die Zunahme ist doch deutlich. Im europäischen Durchschnitt nahm die Zahl der Streiks im Vergleich zur zweiten Hälfte der 60er Jahre um mehr als 50 % und die Zahl der Streikenden um knapp 40 % zu; die Zahl der verlorenen Arbeitstage verdreifachte sich gar. Darüber hinaus aber gab es kein einziges Land in Europa, das von dieser Welle nicht erfaßt wurde.

Hat dieser allgemeine Anstieg zu einer stärkeren Konvergenz geführt? Diese Frage ist schwierig zu beantworten. Nimmt man die gesamte Periode von 1946 bis 1970 zum Maßstab, so sind die Unterschiede zwischen beiden Ländergruppen in den Jahren 1971 bis 1975 größer als im Durchschnitt der gesamten Periode. Zieht man dagegen die zweite Hälfte der 60er Jahre zum Vergleich heran, so sind die Unterschiede in der ersten Hälfte der 70er Jahre wieder geringer geworden. Dabei muß man aber im Auge behalten,

was das heißt: in Hochstreikländern gibt es immer noch achtmal soviel Streiks, ist die Zahl der Streikenden sechsmal so hoch, gingen dreizehnmal soviel Arbeitstage verloren.

Noch wichtiger als diese Intensivierung der Verteilungskonflikte könnte eine andere zu beobachtende Tendenz werden: daß nämlich die Regierungen zunehmend in diese Konflikte hineingezogen werden. Ein Grund dafür liegt wahrscheinlich in der Expansion des Wohlfahrtsstaates, der über Steuern und Transferzahlungen, Sach- und Dienstleistungen die Entwicklung des tatsächlichen Lebensstandards immer stärker bestimmt. Lohnverhandlungen zwischen Arbeitgeber und Gewerkschaften verbinden sich damit tendenziell mit "Sozialleistungsverhandlungen" zwischen Gewerkschaften und Regierung. Dadurch könnte die relative institutionelle Isolierung der Arbeitskonflikte und die damit verbundene relative Entlastung des politischen Systems sukzessive verloren gehen.

(b) Der Wohlfahrtsstaat - ein "Spalter"?

Indem der Wohlfahrtsstaat verteilt und umverteilt, wird er nicht nur in Konflikte hineingezogen, sondern kann natürlich durch seine institutionellen Regelungen spezifische Interessengegensätze und -konflikte selbst schaffen. Ist es aber darüber hinaus denkbar, daß sich aus gegensätzlichen Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat allgemeinere politische "cleavages" formieren, die in der Sozialstruktur als Interessengegensätze wie in der Parteienprogrammatik als politische Alternativen fest verankert sind und das politische Verhalten langfristig strukturieren? Harold L. Wilensky hält eine solche Entwicklung nicht nur für denkbar. Für ihn ist eine zunehmende Differenzierung von Gegnern und Befürwortern des Wohlfahrtsstaates auch innerhalb der Arbeitnehmerschaft um so wahrscheinlicher, je mehr die obere Arbeiterschicht durch größere Mobilität in Bildung und Beruf mit den Mittelschichten zusammenwächst, je stärker sie dadurch eine anti-egalitäre Ideologie annimmt, je größer ihre soziale Distanz zur unterprivilegierten und sozial sichtbaren Gruppe der Wohlfahrtsempfänger wird, und je schwächer die politische Organisation der Arbeiterklasse ist, die einer solchen Entwicklung entgegenwirken könnte.³²⁾ Nach Franz Urban Pappi gibt es allerdings bisher keine Anzeichen für eine solche

Entwicklung in den westeuropäischen Ländern im Gegensatz zu den USA, und sie wäre für ihn etwa in Deutschland nur als Produkt einer konsequent egalitären Gesellschaftspolitik denkbar.³³⁾

Neben den Faktoren 'Wandel der sozialen Schichtung', 'Stärke der Arbeiterbewegung' und 'gesellschaftspolitische Radikalität' dürfte jedoch die Ausdehnung und Form der Institutionen des Wohlfahrtsstaates von zentraler Bedeutung sein. Die Gefahr einer "Spaltung" dürfte um so geringer sein, je größer der Anteil der potentiellen oder tatsächlichen Nutznießer und je politisch ausgewogener der "umverteilende" und "leistungsbezogene" Charakter seiner Leistungen ist. Sie dürfte andererseits dort am größten sein, wo sich eine geringe Ausdehnung mit einer starken und sichtbaren Umverteilung paart (was sich etwa in einem größeren Gewicht der Sozialhilfe im Vergleich zur Sozialversicherung zeigen kann).

(c) Eine Krise der sozialen Integration?

Vom "Krisenbarometer" der sozialen Konflikte habe ich im ersten Teil Symptome einer sozialen Desintegration im engeren Sinne unterschieden: die Instabilität sozialer Gruppen, selbstzerstörerische und "abweichende" Verhaltensweisen. Beide Erscheinungen können jedoch eine gemeinsame Wurzel haben: raschen sozialen Wandel, der häufig das Verhältnis von Erwartungen und ihren Realisierungsmöglichkeiten aus dem Lot bringt, Wertvorstellungen in Zwielficht und Zweifel rückt, soziale Beziehungen lockert und soziale Gruppen erschüttert. Soziale Integration im Durkheimschen Sinne bedeutet dagegen eine relativ stabile "moralische Integration" durch eine relativ enge und beständige "soziale Interaktion". Beide Aspekte sind für ihn wichtig und kaum voneinander zu trennen und dementsprechend hat auch soziale Desintegration zwei Seiten: "Anomie" und "Egoismus", d.h. normative Unsicherheit und soziale Beziehungsschwäche. Für eine Beurteilung langfristiger Entwicklungen der sozialen Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaften müßte man natürlich ein breites Spektrum von Indikatoren untersuchen. Leider ist das gerade hier besonders schwierig: der Wert der Kriminalstatistik ist heftig umstritten, Informationen über selbstzerstörerisches Verhalten wie Drogenkonsum sind notorisch unzuverlässig und die Instabilität sozialer Beziehungen und

Gruppen wird meistens nur dann bekannt, wenn ihre Auflösung institutionell geregelt ist. Ich kann mich daher hier nur auf zwei Indikatoren stützen: Selbstmordraten und Scheidungsziffern.

Eine steigende Selbstmordrate ist seit Durkheims großer Studie immer wieder als ein Symptom sozialer Desintegration angesehen worden. Obwohl wir heute mit Recht gegenüber Selbstmordstatistiken viel skeptischer sind, halte ich dennoch zumindest einen Vergleich mittelfristiger Entwicklungsrichtungen für möglich. So zeigt die Tabelle 9 im Anhang, daß es in Europa in den 30er Jahren gegenüber den 20er Jahren einen allgemeinen und deutlichen Anstieg der Selbstmordraten gegeben hat. In der Periode seit dem Zweiten Weltkrieg ist im Vergleich zur Zwischenkriegszeit keine allgemeine und einheitliche Entwicklung zu entdecken. Zwar nahmen sich wahrscheinlich im Durchschnitt weniger Menschen das Leben, aber die Länderentwicklungen weisen in verschiedene Richtungen: während es in der mittel- und nordeuropäischen Wohlstandszone (Deutschland, Beneluxländer, Skandinavien) seit Ende der 60er Jahre einen Anstieg der Selbstmordrate gegeben hat, ist gerade in England und Italien (aber auch der Schweiz) eine sinkende Rate zu beobachten. Die Uneinheitlichkeit dieser Entwicklungen bedeutet jedoch nicht, daß nicht andere Formen selbstdestruktiven Handelns allgemein zugenommen haben. Vieles spricht dafür.

Die Entwicklung der Scheidungsziffern (s. Tabelle 10) ist im Vergleich dazu in ihrer Deutlichkeit, Allgemeinheit und Einheitlichkeit atemberaubend. Von Anfang der 50er bis Mitte der 60er Jahre herrschte fast vollkommene Stabilität. Die Scheidungsziffern (Ehescheidungen pro 1.000 Einwohner) lagen im europäischen Durchschnitt bei 0.82. In der zweiten Hälfte der 60er Jahre setzte jedoch überall ein anscheinend unaufhaltsamer und sich beschleunigender Anstieg der Scheidungsziffern ein: 1970 liegen sie im Durchschnitt bei 1.16 und bis 1975 schnellen sie auf 1.7. Das bedeutet eine Verdoppelung innerhalb eines Jahrzehnts. Ich glaube, daß die wachsende Instabilität der Ehen nur ein Symptom neben anderen für eine breitere und tiefere Störung der sozialen Integration ist. Da ich bisher über keine anderen Indikatoren verfüge, muß ich mich im folgenden viel stärker auf reine Vermutungen stützen.

Für eine wachsende soziale Desintegration lassen sich verschiedene Ursachen denken, aber eine könnte von zentraler Bedeutung gewesen sein: die Bildungsexpansion seit Anfang der 60er Jahre, die im historischen Vergleich die Bezeichnung "Revolution" sicher verdiente; und rascher sozialer Wandel ist ein Schlüssel zum Verständnis sozialer Desintegration. Nicht nur wegen ihrer Geschwindigkeit könnte diese Entwicklung zentral gewesen sein, sondern auch wegen ihrer unmittelbaren Auswirkungen auf die integrativen Institutionen Familie und (Hoch-)Schule. Die Bildungsexpansion hat wahrscheinlich das Verhältnis der Geschlechter wie das der Generationen zueinander stark beeinflusst - und damit Ehe und Familie. Sie ist sicher ein wichtiger Faktor in einer sich anbahnenden Neuverteilung der sozialen Arbeit zwischen den Geschlechtern mit ihren anomischen Begleiterscheinungen. Und durch die Öffnung der höheren Bildungseinrichtungen für soziale Schichten, denen sie bisher stärker verschlossen waren, ist vermutlich eine größere Entfremdung zwischen den Generationen entstanden. Aber auch die Bildungseinrichtungen selbst haben wahrscheinlich durch ihre Expansion, ihren Struktur- und Funktionswandel an Integrationskraft eingebüßt und haben dadurch zu einer größeren Anomie im Verhältnis soziale Herkunft-Bildungsweg-Berufsposition beigetragen. Hier verbinden sich individuelle Ungleichgewichte zwischen gesteigerten und diffuseren (Aufstiegs-)Erwartungen und ihren Realisierungsmöglichkeiten mit strukturellen Ungleichgewichten zwischen Bildungswesen und Arbeitsmarkt.

Für Kritiker in der Durkheimschen Tradition ist die Bildungsexpansion mit ihrer Betonung individueller Entwicklungschancen und ihren Erwartungssteigerungen nur ein Beispiel für ein allgemeineres Strukturmerkmal des Wohlfahrtsstaates, das sich schlagwortartig so kennzeichnen läßt: Schwächung der Integrationskraft der "intermediären Strukturen" und Stärkung der "egoistischen" und "anomischen" Strömungen durch eine Förderung individueller Ziele, Ansprüche und Rechte, ohne eine entsprechende Entwicklung sozialer Verpflichtungen und ohne eine Stärkung sozialer Loyalitäten. "The welfare state is a strategy for making use of collective symbols and practices to achieve goals that are cast in an individualistic mold".³⁴⁾

4. Mögliche Richtungen institutionellen Wandels

Vielleicht lassen sich aus dem Bisherigen für die Bestimmung einer Forschungsperspektive folgende Schlüsse ziehen:

- Es gibt tatsächlich verschiedene Symptome, die auf eine zunehmende Instabilität der europäischen Gesellschaften deuten; es erscheint allerdings dringend nötig, sich dieser Tendenzen empirisch besser zu vergewissern, das Spektrum der Indikatoren zu erweitern und zu differenzieren, systematisch nach Ursachen und Querverbindungen zu suchen; hier liegt eine erste Forschungsaufgabe.
- Es ist zumindest nicht unwahrscheinlich, daß diese Symptome auf "Strukturprobleme" deuten, d.h. sich mit einer veränderten Makro-Konstellation verbinden lassen; eine zweite Forschungsaufgabe besteht daher darin, die theoretische Analyse der Konstellationselemente zu vertiefen und die empirische Analyse ihrer "krisenerzeugenden" Veränderungen voranzutreiben.
- Vermutungen, daß der Wohlfahrtsstaat durch seine Expansion zu einem "krisenerzeugenden" Strukturelement geworden ist, erscheinen nicht unplausibel; dabei dürfen allerdings seine stabilisierenden Wirkungen nicht übersehen werden, und er ist auch nicht mit allen Krisensymptomen direkt zu verbinden; eine dritte Forschungsaufgabe besteht daher in einer systematischen Analyse seiner Expansionstendenzen und Des-Integrationswirkungen.
- Unter "Krise" sollten wir weniger ein punktuellere Ereignis am Ende einer kontinuierlichen Zunahme von Instabilität, Desintegration und Konflikten verstehen sondern eher eine ganze Periode, in der sich solche Erscheinungen zwar insgesamt häufen, zeitlich aber durchaus variieren können. Es läßt sich zwar nicht entscheiden, ob wir heute in einer solchen Periode leben; es läßt sich aber sagen, daß unsere Interpretationsversuche nicht bei der sogenannten Ölkrise und der Weltrezession von 1974/75 ansetzen sollten. Die "Nachkriegszeit" ist schon früher zu Ende gegangen und die verschiedenen Tendenzen unterscheiden sich nicht nur in ihren Ursachen, sondern auch in ihren zeitlichen Anfängen.

Über institutionelle Lösungsmöglichkeiten nachzudenken, schon bevor man die Probleme und ihre Ursachen genauer kennt, erscheint wenig sinnvoll. Wohl aber lassen sich Fragen nach möglichen Rich-

tungen eines institutionellen Wandels stellen, die natürlich einen höchst spekulativen Charakter haben. Im Vordergrund stehen die Beziehungen des Wohlfahrtsstaates zu den Elementen der Makro-Konstellation. Dabei stellen sich die Beziehungen zu den Elementen "Internationales System" und "Familie/Bevölkerung" vor allem als Probleme einer institutionellen Anpassung an Veränderungen der Weltwirtschaft und der Bevölkerungsstruktur dar.

Die Beziehungen zu den Elementen "Massendemokratie" und "Kapitalismus" gehen dagegen über solche Probleme weit hinaus. Sie sind für den westlichen Typus des Wohlfahrtsstaates konstitutiv, der ihr Produkt wie ein Versuch ihrer Stabilisierung ist. Zugleich basiert er jedoch auch auf demokratischer Zustimmung und kapitalistischer Produktivität und kann diese durch Bürokratisierung gefährden. Eine zunehmende Schwächung der liberal-demokratischen und marktwirtschaftlichen Verankerung des westlichen Wohlfahrtsstaates würde sicher seinen Grundcharakter ändern. Andererseits dürfte dieser Charakter langfristig nur durch institutionellen Wandel zu erhalten sein: eine Stärkung der politischen Beteiligung durch Dezentralisierung und eine Verknüpfung der - oft widersprüchlichen - Formen parlamentarischer, korporatistischer und direkter Demokratie; eine "Demokratisierung" der Wirtschaft durch dezentralisierte Vermögensbildung und Mitbestimmung. Solche Veränderungen würden aber auch die Institutionen des Wohlfahrtsstaates nicht unberührt lassen und seine Grenzen gegenüber "Wirtschaft" und "Gesellschaft" versetzen.

Die Beziehungen zu den Elementen "Nationalstaat" und "Industriegesellschaft" machen schließlich den Wohlfahrtsstaat zu einem zentralen Strukturphänomen aller moderner Gesellschaften und ein möglicherweise grundlegender Wandel des Wohlfahrtsstaates wäre daher vor allem im Zusammenhang mit ihren Veränderungen zu analysieren. Die Schaffung einer relativ größeren Sicherheit und Gleichheit der Bürger durch den Staat bedeutet notwendig Bürokratisierung und Individualisierung. Dieser Doppelcharakter nationalstaatlicher Wohlfahrtspolitik könnte sich tendenziell dadurch verändern, daß im Prozeß einer verstärkten internationalen Umverteilung und Integration die Sicherheit und Gleichheit von Staaten und Regionen relativ wichtiger wird. Darüber hinaus könnte eine

Schwächung der nationalstaatlichen Integration eine stärkere Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf subnationale Kollektive (besonders Unternehmen und Familien) ermöglichen, da damit verbundene Ungleichheiten eher in Kauf genommen würden. Es könnte sich dadurch ein "entdifferenziertes" Konzept der sozialen Sicherheit entwickeln, in dem Rechtsansprüche gegenüber Staat und Unternehmen mit einer Sicherheit durch breitere Streuung von Besitz und Bildung und einer gestärkten Familiensolidarität verschmelzen.

Eine solche Entwicklung könnte sich mit Veränderungen der Industriegesellschaft verbinden, mit der der Wohlfahrtsstaat eine Symbiose eingegangen ist, indem er ihre Differenzierungsprozesse stützt und verstärkt. Hinter dem aseptischen Begriff der Differenzierung verbirgt sich dabei eine Zerstückelung unseres Lebensablaufes in eine "Ausbildungsphase", ein "Arbeitsleben" und einen "Lebensabend"; eine Abschottung von Familien- und Arbeitsleben; eine Parzellierung von Arbeit und Freizeit; eine säuberliche Trennung von "Gesundheit" und "Krankheit" u.a. Eine teilweise Entdifferenzierung durch die Entwicklung von Zwischenformen der Arbeit könnte nicht nur die Familie stärken, indem sie eine Neuverteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern erleichterte; sie könnte auch die Entstehung mancher Probleme verhindern (z.B. Ungleichgewichte zwischen Bildungswesen und Arbeitsmarkt) und die Institutionen des Wohlfahrtsstaates entlasten (z.B. durch eine Lösung der altersstrukturbedingten Rentenproblematik). Ein solcher Entdifferenzierungsprozeß könnte durch die Bildungsexpansion und technologischen Fortschritt ermöglicht und durch einen Wertewandel gestützt werden. Mit einer Auflockerung der rigiden Arbeitsorganisation würde sich nicht nur die Industriegesellschaft, sondern auch der Wohlfahrtsstaat grundlegend ändern.

In Webers Perspektive könnte Entdifferenzierung nachlassende Dynamik bedeuten. Und vielleicht brauchen wir heute gerade das. Damit geht jedoch das Spekulieren schon viel zu weit. Nicht Spekulation, sondern die empirische Beobachtung und Analyse von "Krisensymptomen" ist der erste und wichtigste Schritt.

Anmerkungen:

- 1) Diese Arbeit ist im Rahmen des HIWED-Projektes entstanden, das mit großzügiger Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk am Forschungsinstitut für Soziologie der Universität zu Köln durchgeführt wird. Ich möchte mich hier bei allen Mitarbeitern für ihre Unterstützung herzlich bedanken: bei Jens Alber, Richard Eichenberg, Joachim Heinlein, Karl-Heinz Korn, Franz Kraus, Winfried Pfenning und Kurt Seeböhm.
- 2) Walt W. Rostow, *Politics and the Stages of Growth*. Cambridge: At the University Press, 1971.
- 3) Siehe dazu insbesondere die beiden folgenden Bücher:
Leonard Binder u.a., *Crises and Sequences in Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1971.
Raymond Grew (Hrsg.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- 4) Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget, 1970.
- 5) Vgl. bes.: Emile Durkheim, *Le Suicide*. Paris: Presses Universitaires, 1960, und: ders., *L'Education Morale*. Paris: Presses Universitaires, 1974.
- 6) Es ist die Analyse einer Makro-Konstellation von zentralen Strukturelementen (der Institution der Sklaverei im Schnittpunkt von Wirtschafts-, Verwaltungs- und Militärordnung) sowie Wachstums- und Schrumpfungsprozessen (der Schwergewichtsverlagerung von den Küsten ins Binnenland und der damit verbundenen Schwächung der Verkehrswirtschaft; dem Ende der Reichsexpansion und dem damit verbundenen Versiegen der Sklavenzufuhr). S.: Max Weber, "Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur". In: Max Weber, *Soziologie - Weltgeschichtliche Analysen - Politik*. Stuttgart: Kröner, 1964.
- 7) Rainer M. Lepsius, "Modernisierung als Institutionenbildung. Kriterien institutioneller Differenzierung". In: *Probleme der Modernisierungspolitik*, hrsg. von Wolfgang Zapf. Mannheim 1976.
- 8) Vgl. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*. New York: Academic Press, 1974.
- 9) Vgl. Frances F. Piven und Richard A. Cloward, *Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt*. Frankfurt: Suhrkamp, 1977.
- 10) Vgl. Walt W. Rostow, *The World Economy. History and Prospects*. London: Macmillan, 1978.
- 11) Vgl. Angus Maddison, *Economic Growth in the West*. New York: Twentieth Century Fund, 1964.
- 12) Vgl. Peter Flora, *Quantitative Historical Sociology, Current Sociology XXIII (1975), Nr. 2*.
- 13) Vgl. Rostow, a.a.O.
- 14) Die Daten stammen von Winfried Pfenning, der im HIWED-Projekt an einer vergleichenden Studie über die Entwicklung der Gewerkschaften und Streiks in Westeuropa arbeitet.

- 15) Hans Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg: Rowohlt, 1958.
- 16) Für eine Diskussion des Begriffs "Wohlfahrtsstaat" vgl. das erste Kapitel in: Peter Flora und Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and North America*. New Brunswick, N.J.: Transaction, 1979.
- 17) Für eine ausführlichere Analyse des Index s.: Peter Flora, Jens Alber und Jürgen Kohl, "Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten". Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), Heft 4.
- 18) Vgl. S. Andic und J. Veverka, "The growth of government expenditure in Germany since the unification". Finanzarchiv N.R. 23, 1963/64, S. 169-278.
- 19) S. dazu: Jürgen Kohl, "Trends and problems in post-war public expenditure development in Western Europe and North America". In: Flora/Heidenheimer, a.a.O.
Vgl. auch: Jürgen Kohl, Staatsausgaben in Westeuropa. Ansätze zur empirischen Analyse der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben seit Ende des 19. Jahrhunderts. Vervielf. Manuskript. Dissertation, Mannheim 1979.
- 20) Jens Alber, Modernisierung und die Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Vervielf. Manuskript. Dissertation, Mannheim 1979.
- 21) Beide Traditionen sind in den letzten Jahren gerade in Amerika in exemplarischer Weise aufgegriffen worden. Ich möchte hier nur O'Connor auf der einen Seite und Daniel Bell oder Morris Janowitz auf der anderen Seite nennen.
James O'Connor, *Die Finanzkrise des Steuerstaates*. Frankfurt: Suhrkamp, 1974.
Morris Janowitz, *The Social Control of the Welfare State*. New York 1976.
Daniel Bell, *Die Zukunft der westlichen Welt*. Frankfurt: Fischer, 1976.
- 22) Joseph Schumpeter, "Die Krise des Steuerstaates". In: Rudolf Goldscheid/Joseph Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaates*. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, hrsg. von Rudolf Hickel. Frankfurt: Suhrkamp, 1976.
- 23) Die Daten stammen von Kurt Seeböhm, der im Rahmen des HIWED-Projektes an einer vergleichenden Analyse der Entwicklung der westeuropäischen Steuersysteme arbeitet. Sie geben die durchschnittliche Steuerlastquote von ungefähr zehn Ländern wieder. Die Steuerlastquote ist definiert als Anteil der Gesamtsteuern am Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen.
- 24) Dieser Begriff wurde zuerst entwickelt von: Alan T. Peacock und Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- 25) Harold L. Wilensky, *The 'New Corporatism', Centralization and the Welfare State*. Sage Publications 1976.
- 26) Gabriel Ardant, *Histoire de l'Impôt*. 2 Bde. Paris: Fayard, 1971 und 1972.
- 27) Ich möchte mich hier bei Richard Eichenberg bedanken, der mir

einen Überblick über den Diskussionsstand in der Fachliteratur gegeben hat. Er arbeitet im Rahmen des HIWED-Projektes an einer vergleichenden Analyse der Entwicklung von Sozial- und Verteidigungsausgaben in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem Titel: "Defense/Welfare Tradeoffs in the Expenditure Patterns of Advanced Industrial States."

Für eine Analyse Frankreichs als Ausnahme von der Verallgemeinerung vgl.: Edward L. Morse, Foreign Policy and Interdependence in Gaullist France. Princeton: Princeton University Press, 1973, bes. Kapitel 4.

- 28) Karl Deutsch, "From the national to the international welfare state". Manuskript für eine vom Deutschen Historischen Institut in London und dem Wissenschaftszentrum Berlin im Dezember 1978 organisierte Tagung mit dem Titel "Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950".
- 29) Vgl. Rudolf Klein, University of Bath, "The international crisis of the welfare state: the case of Britain". Vervielf. Manuskript, 1976.
- 30) Janowitz, a.a.O., S. 86.
- 31) Bei der Zusammenstellung dieser Tabelle wurden folgende Quellen verwendet: Klaus v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa. München: Piper, 1973 und Thomas T. Mackie und Richard Rose, The International Almanac of Electoral Statistics. London: Macmillan, 1974. Für die Zeit nach 1972 wurde das Keesing Archiv der Gegenwart verwendet. Bei der Berechnung der europäischen Durchschnitte wurde im Prinzip immer die erste Zahl herangezogen, wenn die Regierung länger als 1 Monat im Amte blieb. Beim Arbeiten mit den beiden ersten Quellen stellten sich einige Ungenauigkeiten heraus. Da wir die Überprüfung aller Daten noch nicht abgeschlossen haben, könnten in der Tabelle 8 noch Fehler enthalten sein.
- 32) Harold L. Wilensky, The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures. Berkeley: University of California Press, 1975.
- 33) Franz Urban Pappi, "Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat". In: Zapf, a.a.O., S. 213-218.
- 34) Janowitz, a.a.O., S. 105.

Tabelle 1 Das Wachstum des Sozialprodukts und der Transferzahlungen im europäischen Durchschnitt

	Jährliche Wachstumsraten der Transferzahlungen zu laufenden Preisen		Jährliche Wachstumsraten des Brutto-Sozialprodukts zu laufenden Preisen		Differenz der Wachstumsraten	Transferzahlungen in Prozent des Brutto-Sozialprodukts	
	Durchschnitt	Standardabweichung	Durchschnitt	Standardabweichung		Durchschnitt	Standardabweichung
1975	23.7	5.0	12.5	7.1	11.2	16.1	5.1
1974	20.9	6.2	14.1	5.3	6.8	14.4	4.4
1973	17.0	10.1	14.7	3.5	2.3	13.7	4.1
1972	16.0	3.3	12.3	2.8	3.7	13.5	4.2
1971	15.1	3.9	11.0	2.0	4.1	13.0	4.0
1970	12.0	4.8	11.5	2.0	0.5	12.5	3.8
1969	13.8	6.8	11.2	2.8	2.6	12.0	3.5
1968	13.2	4.8	8.7	2.3	4.5	11.8	3.7
1967	13.2	3.7	7.6	2.5	5.6	11.3	3.3
1966	11.9	3.1	7.9	1.2	4.0	10.8	3.3
1965	17.4	7.5	9.4	1.8	8.0	10.4	3.3
1964	12.7	7.2	11.7	2.6	1.0	9.7	3.1
1963	13.7	5.3	8.6	2.4	5.1	9.7	3.2
1962	13.5	3.8	8.6	2.5	4.9	9.3	3.0
1961	11.1	4.5	9.1	2.0	2.0	8.8	2.8
1960	7.1	11.6	12.4	5.8	-5.3	8.7	2.8
1959	8.5	5.6	6.7	2.2	1.8	9.3	2.6
1958	11.1	5.4	4.4	4.1	6.7	9.2	2.7
1957	14.6	8.5	7.3	2.4	7.3	8.9	2.6
1956	10.2	3.9	8.2	2.7	2.0	8.4	2.5
1955	10.5	6.3	8.6	3.7	1.9	8.3	2.5
1954	5.7	4.6	6.7	3.2	-1.0	8.1	2.7
1953	9.9	3.4	5.8	3.0	4.1	8.1	2.7
1952	19.0	9.7	10.7	4.4	8.3	7.7	2.7
1951	17.3	12.7	17.9	8.5	-8.6	7.2	2.7

Quelle der Länderdaten: OECD

Tabelle 2 Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge in Prozent des Netto-Sozialprodukts zu Marktpreisen

	AU		BE		DA		FI		FR		DE		IT		NE		NO		SW		SZ		UK	
	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV	ES	SV
1975	6,7	10,3	14,5	13,7	24,5	0,8	17,3	6,6	4,4	17,2	11,7	15,6	9,7	25,3	14,0	20,5	16,2	15,9	26,1	9,0	15,1	9,0	17,1	7,4
1974	7,2	9,6	12,4	12,5	27,1	0,9	18,4	5,7	4,6	15,7	12,2	14,8	6,9	19,4	13,5	19,5	16,6	15,6	22,9	8,6	13,6	8,2	12,4	6,7
1973	6,8	9,6	11,3	12,4	23,2	1,2	17,8	5,8	3,9	14,8	11,6	14,3	4,6	15,9	13,1	18,3	15,7	16,1	21,8	8,5	12,9	7,8	11,0	5,9
1972	6,2	9,3	10,7	12,1	24,4	2,3	17,1	5,3	4,2	14,6	10,1	13,5	4,3	13,9	13,1	17,0	14,9		14,9	8,7	11,9	6,1	11,6	5,8
1971	5,9	9,3	10,0	11,8	24,9	2,1	16,3	5,3	3,8	14,5	10,5	12,8	3,7	13,1	12,5	16,8	14,5	13,7	21,7	8,3	11,5	6,2	12,4	5,4
1970	5,7	9,0	9,5	11,3	23,2	2,0	15,8	4,9	4,0	14,3	9,4	12,4	3,3	11,7	11,8	15,9	13,3	11,4	21,0	7,6	11,6	6,1	12,7	5,7
1969	5,5	9,1	9,0	10,5	17,2	2,0	15,1	4,6	4,3		8,9	11,9	3,4		11,7	15,4	16,8	11,3	21,5	7,8	11,4	6,1	12,1	5,3
1968	5,5	9,0	8,8	10,5	18,4	2,1	13,7	4,7	4,0	16,3	8,7	11,5	3,2		11,4	14,9	16,4	10,9	20,2	7,6	11,0	5,4	11,4	5,4
1967	6,0	8,9	8,3	10,4	16,5	2,1	13,4	4,8	4,9	15,7	8,8	11,3	3,1		12,2	13,3	15,7	10,0	19,5	6,6	10,3	5,3	11,0	5,2
1966	6,0	8,6	7,8	10,4	16,1	2,1	12,5	4,1	5,0	15,5	8,8	11,2	3,0		11,7	13,3	14,7	8,4	19,3	5,7	10,3	5,2	9,9	5,1
1965	5,5	8,4	7,2	10,1	14,5	2,1	11,7	4,0	5,1	15,4	8,4	10,7	3,0		10,7	12,4	15,2	7,6	18,4	5,4	9,5	5,1	11,2	5,1
1964	5,3	7,8	8,8		13,4	1,9	11,6	3,6			8,8	10,5	2,7	8,7	10,9	11,2	15,2	7,6	17,7	5,3	9,8	5,3	10,8	4,7
1963	5,1	7,6	8,1		13,3	1,5	10,3	3,2	4,8	14,7	8,8	10,8	2,6	7,8	10,4	10,9	15,0	7,6	17,0	5,1	9,2	5,0	12,0	4,6
1962	4,9	7,6	6,9	7,6	12,9	1,5	8,5	3,1	4,6	14,0	8,5	10,6	2,3	6,5	10,7	9,2	15,2	7,5	17,6	4,3	9,7	5,0	12,4	4,5
1961	4,6	7,1	6,1	7,2	11,7	1,6	9,2	2,8	4,7	13,5	8,0	10,4	2,1	5,7	10,5	9,2	14,9	6,7	17,3	3,6	8,3	5,0	11,4	4,3
1960	4,1	6,7	6,1	7,0	11,4	1,6	9,8	2,9	4,4	12,5	7,1	10,3	2,0	5,6	9,9	9,0		6,4	17,9	3,5	8,7	5,0	11,3	3,9
1959	4,2	6,9	5,9	6,7	11,7	1,6	13,2	0,0	5,0	18,7	7,2	10,3	1,9	5,3	9,7	8,8	14,7	6,2	16,6	2,9	8,1	4,6	14,5	4,7
1958	4,3	7,1	5,8	7,0	11,9	1,6	12,8	0,0	4,6	12,0	6,7	10,5	1,9	5,0	9,9	8,9	17,0	4,1	17,0	2,3	8,6	4,5	14,6	4,7
1957	4,5	6,6	5,9	6,5	11,8	1,6	11,6	0,0	4,3	11,9	6,9	9,9	1,8	4,7	9,2	8,7	16,9	3,7	18,1	2,4	7,5	4,5	14,3	3,8
1956	4,0	6,7	6,1		11,6	1,4	10,7	0,0	4,2	12,0	7,7	8,9	1,8	4,6	9,2	5,2	9,7	3,2	16,7	2,1	8,3	4,5	14,0	3,9
1955	4,0	6,4	6,0		10,5	1,5	9,5	0,0	3,9	11,9	7,5	8,8	1,6	4,0	8,9	5,0	16,1	3,1	17,0	2,0	7,6	4,5	14,8	3,9
1954	6,0		5,3	5,8	9,9	1,5	9,1	0,0	4,1	11,7	8,2	8,7	1,5	3,9	8,6	5,1	15,4	3,0	16,9	1,1	7,7	4,5	14,9	3,7
1953	6,1		5,5	5,6	9,9	1,5	10,5	0,0	4,3	11,5	8,5	8,6	1,4	3,4	9,3	5,2	16,0	2,9	16,6	0,8	7,8	4,7	16,1	3,9
1952	6,0				9,7	1,5	9,5	0,0	3,5	11,2	8,3	8,3	1,2	3,0	10,6	5,0	16,6	2,5	14,3	0,8	8,5	4,5	17,1	3,8
1951	6,1				9,3	1,5	9,2	0,0			7,1	7,9	3,3	5,8	10,9	4,6	14,6	2,2			7,7	4,5	15,6	3,9
1950	6,6				1,5		12,1	0,0			4,5	8,2			9,5	4,7	16,6		13,5	0,8			17,8	4,2

Quelle: OECD

ES = Prozentualer Anteil der Einkommenssteuern am Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen

SV = Prozentualer Anteil der Sozialversicherungsbeiträge am Netto-Sozialprodukt zu Marktpreisen

Tabelle 3

Verteidigungsausgaben in Prozent des Sozialprodukts

1976	1.1	1.4	3.3	2.1	-	2.4	(3.9)	(3.4)	(2.6)	3.4	3.1	5.1	(5.4)	1976
1975	1.2	1.5	3.4	2.0	3.1	2.6	3.9	3.6	2.8	3.5	3.2	5.0	6.0	1975
1974	1.0	1.4	3.5	2.0	2.8	2.4	3.7	3.6	2.9	3.3	3.1	5.1	6.1	1974
1973	1.0	1.4	3.6	2.0	2.8	2.1	3.8	3.4	2.9	3.3	3.1	4.9	6.0	1973
1972	1.0	1.5	3.7	2.1	2.8	2.3	3.9	3.4	3.1	3.4	3.3	5.2	6.6	1972
1971	1.0	1.5	3.7	2.2	2.8	2.5	4.0	3.3	2.9	3.4	3.4	5.0	7.1	1971
1970	1.1	1.4	3.6	2.2	2.9	2.4	4.2	3.3	2.7	3.5	3.5	4.8	7.9	1970
1969	1.2	1.4	3.6	2.3	2.9	2.5	4.2	3.6	2.7	3.6	3.6	5.0	8.7	1969
1968	1.2	1.7	3.7	2.4	3.1	2.8	4.8	3.6	3.0	3.7	3.6	5.4	9.3	1968
1967	1.3	1.6	3.8	2.6	3.1	2.7	5.0	4.3	3.1	3.9	3.5	5.7	9.4	1967
1966	1.3	1.6	4.1	2.7	3.1	2.7	5.0	4.1	3.4	3.7	3.5	5.7	8.4	1966
1965	1.2	1.7	4.1	2.7	3.2	2.8	5.2	4.3	3.3	3.9	3.7	5.9	7.5	1965
1964	1.5	1.8	4.1	2.8	3.4	2.8	5.3	4.6	3.3	4.3	3.4	6.0	8.0	1964
1963	1.3	1.9	4.2	2.7	3.4	3.0	5.6	5.2	3.3	4.4	3.5	6.2	8.7	1963
1962	1.1	2.4	4.1	2.8	3.5	3.0	6.0	4.8	3.2	4.5	3.6	6.4	9.2	1962
1961	1.0	1.8	4.0	2.7	3.4	2.6	6.2	4.0	3.1	4.5	3.3	6.3	9.0	1961
1960	1.2	1.7	4.0	2.5	3.6	2.7	6.4	4.0	3.3	4.1	3.2	6.5	8.9	1960
1959	1.4	1.7	4.6	2.9	3.7	2.6	6.6	4.4	3.3	4.0	3.6	6.7	9.4	1959
1958	1.5	1.6	4.7	3.2	3.7	2.9	6.8	3.0	3.4	4.7	3.5	7.0	10.0	1958
1957	1.3	1.5	4.6	3.0	3.8	3.1	7.3	4.1	3.5	5.2	3.6	7.2	9.9	1957
1956	0.9	1.6	4.1	2.3	3.5	3.0	7.8	3.6	3.6	5.7	3.6	7.7	1956	
1955	0.2	1.6	4.3	2.8	3.7	3.2	6.5	4.1	3.7	5.6	4.0	8.1	1955	
1954	0.1	1.4	4.3	2.7	4.6	3.2	7.4	4.0	4.0	5.9	5.1	8.7	1954	
1953	0.5	1.5	4.2	3.2	4.8	3.4	9.2	4.2	3.7	5.5	5.1	9.6	1953	
1952	0.6	1.4	4.0	3.8	-	2.8	8.7	5.8	4.5	5.5	4.0	9.8	1952	
1951	0.9	2.0	3.5	3.0	-	2.1	7.2	5.9	4.3	4.9	3.1	7.8	1951	
1950	0.7	1.3	3.4	2.5	-	1.7	5.6	3.6	4.0	4.8	2.4	6.4	1950	

1950-1956: Brutto-Sozialprodukt; 1957-1976: Brutto-Inlandsprodukt

1976-63	1.2	1.6	3.7	2.3	3.0	2.6	4.5	3.8	3.0	3.7	3.4	5.3	7.5	1963-76
1962-53	0.9	1.7	4.1	2.8	3.8	3.0	7.0	4.0	3.5	4.9	3.9	7.4	(9.4)	1953-62

Quellen: SIPRI und OECD

Tabelle 4
Relative Zahl der Streikenden*

Jahre	IT	FR	UK	IR	FI	BE	AU	DA	DE	SW	NO	NE	SZ	Jahre
1971-75	29 572	10 559	5 405	3 022	5 422	1 996	643	4 410	766	614	3 368	487	59	1971-75
1966-70	20 886	10 753	5 872	3 609	3 835	1 061	235	1 232	353	388	87	347	3	1966-70
1961-65	14 848	10 613	6 245	1 996	1 855	691	2 718	1 784	563	53	500	358	11	1961-65
1956-60	8 320	7 085	3 263	611	5 590	3 591	1 006	982	252	37	1 061	612	12	1956-60
1951-55	11 617	6 829	2 855	746	977	3 969	1 243	208	875	355	408	342	68	1951-55
1946-50		14 977	2 107		3 290	6 147	419	688		445	465	940	263	1946-50
1941-45			2 492	404				257		1 006			75	1941-45
1936-40		6 695	1 851	965	203	1 421		1 127		474	1 658	171	113	1936-40
1931-35			1 449	564	106	1 854	144	262		1 054	1 380	575	165	1931-35
1926-30				243	612	1 823	850	147	1 111	1 185	1 609	470	221	1926-30
1921-25	2 263	1 511	3 894		382	3 272		2 974	5 098	2 951	4 737	1 471	333	1921-25
1916-20	4 832	2 743	7 097		4 323	8 104		1 383	3 438	2 733	2 629	1 687	1 149	1916-20
1911-15	1 842	851	4 297		537	1 412		767	930	519	1 734	1 123	218	1911-15
1906-10	2 127	1 175	1 647		848	1 317		406	965	3 557	707	599		1906-10
1901-05	1 558	882	879			1 322		275	760		228	706		1901-05
1896-00	462	611	1 317							455				1896-00
1891-95	211	497	2 703							99				1891-95
1886-90	172	404								107				1886-90
1881-85	116	278								107				1881-85
1876-80		288												1876-80
1871-75		83												1871-75

* Zahl der Streikenden pro 100.000 Personen der Erwerbsbevölkerung;
5-Jahres-Durchschnitte der jährlichen Raten.
 2.000 und mehr Streikende pro 100.000 Personen
der Erwerbsbevölkerung.

Relative Zahl der Streiks*

Tabelle 5

Jahre	IT	FR	UK	IR	FI	BE	AU	DA	DE	SW	NO	NE	SZ	Jahre
1971-75	23.5	17.1	10.4	15.4	17.0	4.8		4.5		1.6	0.8	2.6	0.2	1971-75
1966-70	16.9	11.7	11.0	10.4	6.3	2.5		1.6	1.0	1.3	0.5	0.7	0.1	1966-70
1961-65	18.3	10.3	10.0	7.2	2.6	1.2		1.4	0.8	0.3	0.6	1.3	0.1	1961-65
1956-60	9.8	9.0	11.1	4.7	2.8	2.4		2.2	2.1*	0.6	1.3	1.7	0.2	1956-60
1951-55	8.2	9.8	8.4	6.9*	3.2	3.7		0.5		0.9	2.5	1.7	0.3	1951-55
1946-50		9.1	7.2		4.8	6.5		1.4	—	2.1	3.2	4.8	1.2	1946-50
1941-45			8.4	5.6*		4.5		0.9		4.4			1.0	1941-45
1936-40		3.1*	4.7	8.7	1.3	3.5		0.9		2.0	3.5	2.6	1.1	1936-40
1931-35		1.6*	2.3	6.3	0.8	2.5	0.9	1.3		4.9	7.5	5.6	1.4	1931-35
1926-30		4.7	1.7	4.6	2.5	4.3	6.4	1.6	1.8	7.3	7.7	7.0	1.8	1926-30
1921-25	3.5*	4.0	3.4		3.2	5.4	12.3	4.5	10.2	10.8	5.8	9.9	3.3	1921-25
1916-20	5.9	5.0	5.6		11.6	13.8*	—	18.9	6.5	25.0		16.5	9.3	1916-20
1911-15	5.8	4.3	5.2		4.0	5.2*	3.0	4.5	6.7	4.6	4.8	12.1	2.9	1911-15
1906-10	9.6	6.1	2.7		8.5	4.6	5.8	7.6	9.3	10.3		7.2		1906-10
1901-05	5.9	3.7	2.6			2.9	2.8	6.0	6.6	8.2		6.4		1901-05
1896-00	1.7	3.0	4.8				2.1			4.3			2.6	1896-00
1891-95	0.8	2.3	5.2				1.1			1.5			2.0	1891-95
1886-90	0.7	1.4	6.5*							1.7			1.3	1886-90
1881-85	0.5									1.2			0.4	1881-85
1876-80		0.6											0.2	1876-80
1871-75													0.9	1871-75

* Zahl der Streiks pro 100.000 Personen der Erwerbsbevölkerung;
5-Jahres-Durchschnitte der jährlichen Raten.

☐ 8 und mehr Streiks pro 100.000 Personen
der Erwerbsbevölkerung.

Tabelle 6 Relative Zahl der verlorenen Arbeitstage*

Jahre	IT	FR	UK	IR	FI	NE	AU	DA	DE	SW	NO	NE	SZ	Jahre
1971-75	999	175	518	272	4.196	183	8	345	43	63	69	34	1	1971-75
1966-70	94.1	131*	227	591	106	88	9	19	7	37	13	13	0	1966-70
1961-66	637	14.1	131	326	148	63	59	244	19	4	105	8	6	1961-66
1956-60	276		189	81	770	362	22	111	29	7	157	36	1	1956-60
1951-55	242		104	106*	90	189	23	4	52	88	59	16	9	1951-55
1946-50			89		672	499	55	185		24	52	76	38	1946-50
1941-45			105	64*				19		789			8	1941-45
1936-40			91	361	60	96		338		190	558	23	18	1936-40
1931-35			179	154	18	255	8	61			1.477	217	36	1931-35
1926-30				58	303	378	139	44	231		770	154	65	1926-30
1921-25			1.604		102						1.874	535		1921-25
1916-20			1.363		451						1.109	344		1916-20
1911-15	205*		788		360			188	260	162	492	147		1911-15
1906-10	147		314		303			88	34.1	1.345	253	100		1906-10
1901-05	150		165					132	259	375	76*			1901-05
1896-00			442							97				1896-00
1891-95										41				1891-95
1886-90										20				1886-90
1881-85														1881-85
1876-80														1876-80
1871-75														1871-75

* Zahl der verlorenen Arbeitstage pro 1.000 Personen der Erwerbsbevölkerung;
5-Jahres-Durchschnitt der jährlichen Raten.

500 und mehr verlorene Arbeitstage pro 1.000 Personen
der Erwerbsbevölkerung.

Tabelle 7 Wahlbeteiligung (Wähler in Prozent der Wahlberechtigten)

Jahr	AU	BE	DA	FI	FR	DE	IR	IT	NE	NO	SW	SZ	UK	Durchschnitt	ohne SZ	alle Länder	ohne SZ
1977		95.1	88.7				76.3		88.0	82.9							
1974-76	92.8	90.4	88.2	73.9		90.7		93.2			91.7	52.4	78.8/72.8	82.5	85.8	83.3	86.1
1971-73	92.4	91.5	87.2/88.7	81.4	80.9	91.1	76.6	93.1	79.1/83.5	80.2	90.8	56.8		83.4	85.8	83.1	85.3
1968-70	91.8	90.0	89.3	82.2	80.0	86.7	76.9	92.8			89.3/88.3		72.0	85.0	85.0	82.4	84.5
1964-67	93.8	91.6	85.5/88.6	84.9	80.9	86.8	75.1		94.9	85.4	83.9	63.8	77.1/75.8	83.6	85.3	84.3	85.8
1960-63	93.8	92.3	85.8	85.1	68.8	87.7	70.6	92.9	95.1	79.1	85.9	64.5		83.5	85.2	83.0	84.1
1957-59	94.2	93.6	83.7	75.0	77.1	87.8	71.3	93.7	95.6	78.3	77.4	68.5	78.7	82.7	83.9	82.7	83.9
1954-56	96.0	93.2		79.9	82.2		76.4		95.5		79.6	69.8	76.8	83.1	85.0	84.0	85.3
1951-53	95.8		80.8/80.6	74.6	80.2	85.8	75.3	93.9	95.0	79.3	79.1		81.9	82.6	83.8	83.4	84.6
1948-50	96.8	94.4/92.6	81.9	78.6		78.5	74.2	92.2	93.7	82.0	82.7		83.6	85.3	85.3	83.7	84.9
1945-47	94.3	90.3	86.3/85.8	74.9	79.8/81.9			89.1	93.1	76.4		71.7	72.6	82.9	84.1	81.8	82.7
1945-76	94.2	92.0	85.6	80.2	79.0	86.3	74.6	92.5	91.7	80.6	84.1	64.5	77.0	83.4			
1940																	
1937-39		93.3	79.2	66.6			76.2/76.7		94.4		70.3	51.9		77.7		75.4	
1933-36		94.7	80.7	66.2/62.9	84.4	88.8	81.3		94.5	76.4/84.0	74.5	78.3	67.0	79.2	80.6		
1930-32	90.2	94.3	81.5	65.9	83.4	82.0/84.1	76.5			77.6	67.6	78.8	72.5	78.6	71.2		
1927-29	89.2	94.0	79.7	55.8/55.6	83.7	75.6	68.1/69.0		92.7	68.1	67.4	77.1	75.4	75.6	71.2		
1923-26	87.0	92.8	78.6/77.0	57.4	83.0	77.4/78.8	61.2	63.8	91.4	69.9	53.0	75.1	65.6/73.2	73.8	73.8		
1921-22				58.5			45.5	58.4	93.0	67.9	54.2	76.4	66.2	68.1	73.0		
1919-20	84.4/80.3	88.5	80.6/74.9	67.1	71.0	81.7/79.2		56.6	93.0	60.5	55.3	79.2		73.5	71.7		
1918			75.5										49.0				
1919-39	86.2	92.7	78.8	61.3	81.1	80.9	72.7	59.6	93.2	74.0	62.0	77.5	70.0	81.4			

Quelle: J. Kohl, HIWED-Report Nr. 6

Tabelle 8 Anteil der Parlamentssitze der Regierungsparteien

Jahre	AU	BE	DA	FI	DE	II	NE	NO	SW	UK	Durchschnitt	Jahre
1976	50.8	48.1	30.1	76.0	54.7/51.0	44.6/42.4/41.7	64.7	40.0	50.0/51.5	50.2	50.9	1976
1975	50.8	48.1	12.5/30.1	53.5/76.0	54.7	44.6	64.7	40.0	50.0	50.2	48.7	1975
1974	50.8	76.4/48.1	12.5	53.5	54.7	58.9/56.7/44.6	64.7	40.0	50.0	52.4/47.4/50.2	51.4	1974
1973	50.8	60.4/76.4	40.0/12.5	53.5	54.7	58.9/56.7/44.6	49.3/64.7	41.3/40.0	46.6/50.0	52.4	48.9	1973
1972	50.8	60.4	40.0	72.0/-	51.2/54.7	58.0/42.2/50.3	54.7/49.3	49.3/51.3	46.6	52.4	49.1	1972
1971	49.1/50.8	60.3	55.9/40.0	72.0/-	51.2	58.0	57.3/54.7	50.7/49.3	46.6	52.4	55.4	1971
1970	51.5/49.1	60.3	55.9	78.5/-	51.2	42.2/58.0	57.3	50.7	53.6/46.6	57.8/52.4	55.9	1970
1969	51.5	60.3	55.9	78.5	90.1/51.2	58.0/42.2	57.3	53.4/50.7	53.6	57.8	61.6	1969
1968	51.5	59.2/60.3	55.9	76.0/78.5	90.1	56.1	57.3	53.4	48.5/53.6	57.8	60.1	1968
1967	51.5	59.2	43.4/50.8	76.0	90.1	56.1	42.0/57.3	53.4	48.5	57.8	57.8	1967
1966	96.3/51.5	66.8/59.2	43.4	49.5/76.0	59.3/90.1	56.1	70.7/42.0	53.4	48.5	50.3/57.8	59.4	1966
1965	96.3	84.9/66.8	43.4	49.5	61.9/59.3	56.1	61.4/70.7	50.6/53.4	48.5	50.3	60.3	1965
1964	96.3	84.9	43.4	-/49.5	61.9	56.1	61.4	50.6	49.5/48.5	57.9/50.3	61.1	1964
1963	96.3	84.9	43.4	56.0/-	61.9	50.5/-	62.7/61.4	49.3/50.6	49.1	57.9	61.2	1963
1962	95.2/96.3	84.9	49.7/43.4	24.0/56.0	61.9	45.8/50.5	62.7	49.3	49.1	57.9	58.0	1962
1961	95.2	59.0/84.9	49.7	24.0	65.9/61.9	45.8	62.7	52.0/49.3	49.1	57.9	56.1	1961
1960	95.2	59.0	53.1/49.7	24.0	65.9	45.8	62.7	52.0	48.1/49.1	57.9	56.4	1960
1959	94.5/95.2	59.0	53.1	73.5/24.0	65.9	49.5/45.8	51.4/62.7	52.0	48.1	54.8/57.9	55.2	1959
1958	94.5	52.4/49.1/59.0	53.1	-/73.5	65.9	44.6/49.5	84.7/51.4	52.0	45.9/48.1	54.8	62.1	1958
1957	94.5	52.4	42.3/53.1	66.5/39.5/-	68.4/65.9	50.0/44.6	84.7	51.3/52.0	54.1/45.9	54.8	61.9	1957
1956	89.0/94.5	52.4	42.3	53.5/66.5	68.4	50.0	81.0/84.7	51.3	59.1/54.1	54.8	60.2	1956
1955	89.0	52.4	42.3	53.5	68.4	50.0	81.0	51.3	59.1	51.4/54.8	59.8	1955
1954	89.0	50.9/52.4	42.3	-/53.5	68.4	44.6/50.0	81.0	51.3	59.1	51.4	59.1	1954
1953	87.3/89.0	50.9	39.6/42.3	59.5/33.0/-	51.7/68.4	60.4/44.6	81.0	56.7/51.3	59.1	51.4	59.8	1953
1952	87.3	50.9	39.6	59.5	51.7	60.4	76.0/81.0	56.7	61.7/59.1	51.4	59.5	1952
1951	87.3	50.9	39.6	28.0/55.0/59.5	51.7	58.0/60.4	76.0	56.7	48.7/61.7	50.4/51.4	57.4	1951
1950	87.3	63.2/50.9	38.5/39.6	27.0/28.0	51.7	53.1/58.0	76.0	56.7	48.7	61.4/50.4	56.9	1950
1949	100.0/87.3	79.7/63.2	38.5	27.0	51.7	53.1	76.0	50.7/56.7	48.7	61.4	58.7	1949

- = geschäftsführendes Kabinett Quellen: v. Beyme, Mackie/Rose, Keesing Archiv der Gegenwart

Tabelle 9 Selbstmorde pro 100.000 Einwohner (Durchschnitte der jährlichen Rate)

	AU	BE	DA	FI	FR	DE	IT	NE	NO	SW	SZ	EW	europäischer Durchschnitt	
1974-76	23.5	(15.9)	21.7	(25.0)	(15.4)	21.2	4.2	10.0	9.4	19.5	(19.5)	7.7	16.1	1974-76
1971-73	22.7	15.3	24.1	23.1	15.7	20.5	4.6	9.3	8.6	20.5	19.0	7.9	15.9	1971-73
1968-70	22.8	15.7	20.9	22.3	15.5	21.0	4.9	8.0	8.2	21.9	17.5	8.8	15.6	1968-70
1964-67	22.8	14.6	18.9	19.9	15.2	20.5	5.1	7.4	7.3	20.1	17.6	10.7	15.0	1964-67
1960-63	22.3	14.2	18.8	20.6	15.6	19.2	5.3	7.1	7.2	17.8	18.2	11.7	14.8	1960-63
1957-59	24.1	14.3	21.6	21.1	16.6	19.3	6.1	7.3	7.5	18.4	20.6	11.7	15.7	1957-59
1954-56	23.1	14.0	23.1	19.6	16.5	19.6	6.3	6.7	7.4	18.3	21.9	11.5	15.7	1954-56
1951-53	22.9	13.6	23.5	17.0	15.4	18.8	6.5	6.7	7.0	17.2	21.5	10.3	15.0	1951-53
1948-50	23.6	13.9	24.8	16.2	14.9	(20.9)	6.4	6.6	6.9	15.2	23.2	10.9	15.3	1948-50
1948-76	23.0	14.6	22.0	20.3	15.6	20.0	5.4	7.6	7.7	18.7	19.8	9.9	15.4	1948-76
1936-38	40.7	17.2	19.7	18.7	-	28.6	7.6	8.2	6.7	16.0	25.4	12.8	(18.3)	1936-38
1933-35	39.3	17.7	18.4	18.1	20.5	28.3	8.4	8.2	6.5	16.4	26.7	13.5	18.5	1933-35
1930-32	41.5	17.4	17.9	21.6	19.5	28.6	9.7	8.6	6.9	16.7	26.9	13.3	19.1	1930-32
1927-29	35.6	15.6	16.9	17.5	18.8	25.5	9.7	6.9	6.2	14.8	24.9	12.5	17.1	1927-29
1923-26	32.5	(14.0)	(14.6)	13.8	19.1	23.8	9.3	6.3	6.2	14.1	23.8	10.5	(15.7)	1923-26
1919-22	(22.7)	(13.6)	13.9	9.9	21.3	20.6	7.6	6.8	5.8	14.5	22.5	9.6	(14.1)	1919-22
1919-38	(24.4)	(15.7)	16.6	15.2	(20.4)	25.5	8.7	7.4	6.3	15.4	24.8	11.8	16.9	1919-38

Tabelle 10 Ehescheidungen pro 1.000 Einwohner

	AU	BE	DA	FI	FR	DE	NE	NO	SW	SZ	EW	SO	
1975	1.43	1.12	2.62	2.74	1.27	1.73	1.47	1.39		1.39	2.45	1.50	1975
1974	1.41	1.04	2.60	1.89	0.96	1.59	1.42	1.29		1.27	2.31	1.29	1974
1973	1.33	0.86	2.52	1.43	0.96	1.45	1.33	1.18		1.25	2.16	1.28	1973
1972	1.33	0.81	2.63	1.78	0.94	1.40	1.12	1.02	2.09	1.20	2.43	0.99	1972
1971	1.34	0.73	2.70	1.56	0.93	1.31	0.88	0.96	2.22	1.11	1.52	0.86	1971
1970	1.39	0.66	1.93	1.31	0.79	1.26	0.79	0.88	2.86	1.02	1.20	0.82	1970
1969	1.35	0.67	1.83	1.27	0.75	1.20	0.71	0.82	1.91	0.96	1.06	0.75	1969
1968	1.32	0.63	1.56	1.17	0.72	1.10	0.64	0.80	1.80	0.91	0.95	0.85	1968
1967	1.21	0.63	1.43	1.13	0.75	1.06	0.59		1.72	0.86	0.90	0.53	1967
1966	1.19	0.61	1.40	1.06	0.74	0.99	0.55		1.55	0.82	0.82	0.53	1966
1965	1.16	0.58	1.37	1.01	0.72	1.00	0.50		1.41	0.84	0.79	0.52	1965
1964	1.16	0.58	1.37	0.98	0.69	0.96	0.51		1.38	0.74	0.74	0.47	1964
1963	1.14	0.56	1.38	0.93	0.63	0.88	0.49	0.67	1.27	0.82	0.68	0.43	1963
1962	1.12	0.51	1.38	0.89	0.65	0.87	0.48	0.67	1.25	0.83	0.62	0.39	1962
1961	1.14	0.50	1.43	0.88	0.71	0.88	0.49	0.68	1.21	0.86	0.55	0.35	1961
1960	1.14	0.56	1.46	0.83	0.66	0.88	0.49	0.66	1.23	0.87	0.52	0.35	1960
1959	1.20	0.48	1.42	0.84	0.66	0.89	0.49	0.62	1.30	0.89	0.54	0.35	1959
1958	1.17	0.47	1.46	0.84	0.70	0.88	0.47	0.59	1.25	0.85	0.50	0.35	1958
1957	1.17	0.50	1.43	0.81	0.69	0.86	0.48	0.58	1.23	0.89	0.53	0.34	1957
1956	1.22	0.48	1.46	0.86	0.71	0.86	0.51	0.60	1.26	0.85	0.59	0.37	1956
1955	1.29	0.50	1.53	0.85	0.72	0.91	0.51	0.58	1.29	0.89	0.60	0.41	1955
1954	1.32	0.45	1.52	0.83	0.72	0.96	0.52	0.62	1.27	0.90	0.63	0.43	1954
1953	1.35	0.47	1.49	0.83	0.73	1.03	0.52	0.62	1.26	0.90	0.69	0.46	1953
1952	1.42	0.48	1.55	0.85	0.78	1.12	0.56	0.64	1.21	0.87	0.77	0.53	1952
1951	1.48	0.50	1.55	0.89	0.79	1.25	0.59	0.65	1.23	0.90	0.66	0.38	1951
1950	1.52	0.59	1.61	0.92	0.83	1.67	0.64	0.71	1.21	0.90	0.70	0.42	1950

Durchschnitt der jährlichen Raten 1950-1975

1.28	0.61	1.72	(1.09)	0.78	1.12	0.68	(0.78)	(1.47)	(0.95)	1.00	0.62
------	------	------	--------	------	------	------	--------	--------	--------	------	------

Ehen pro 100 Einwohner

1975	22.8	25.5	24.0	21.8	23.5	25.1	24.0	23.7	22.6	24.1	25.6	23.7	1975
1970/71													1970/71
1966/68													1966/68
1960/62	22.7	25.7	23.6	20.3	23.3	24.5	23.2	23.2	23.8	22.7	25.7	23.6	1960/62
1947/54	22.2	25.0	23.1	19.8	23.3	23.2	20.8	21.9	23.1	21.6	25.4	22.3	1947/54